



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# STUDY OF GAMBLING SERVICES IN THE INTERNAL MARKET OF THE EUROPEAN UNION

## Final Report

14 June 2006

**This report has been prepared for use within the European Commission.  
It does not represent the European Commission's official position.**

© European Commission, 2006

## SYNOPTIC TABLE

**Executive Summary**

**Table of Contents**

### **1<sup>st</sup> PART – LEGAL STUDY**

**Chapter 1**

NATIONAL REPORTS

**Chapter 2**

EUROPEAN UNION-WIDE SURVEYS

- Compatibility of National Measures with Art. 43, 49 EC Treaty
- Taxation of Gambling Services in EU Member States

### **2<sup>nd</sup> PART – ECONOMIC STUDY**

**Chapter 1**

INTRODUCTION

**Chapter 2**

DIMENSIONS OF THE LEGAL GAMING SERVICES  
INDUSTRIES IN THE EUROPEAN UNION

**Chapter 3**

GENERAL ECONOMIC OBSERVATIONS

**Chapter 4**

OBSERVATIONS ON THE EU CASINO GAMBLING SECTOR

**Chapter 5**

METHODOLOGY AND DATA GATHERING

**Chapter 6**

NATIONAL REPORTS

## SYNOPTIC TABLE

---

### **Chapter 7**

THE IMPACTS OF INTERNET GAMBLING AND OTHER FORMS  
OF REMOTE GAMBLING ON THE EU GAMBLING MARKET

### **Chapter 8**

REVIEW OF SCIENTIFIC LITERATURE ON GAMBLING

### **Chapter 9**

PROBLEM GAMBLING

### **Chapter 10**

EUROPEAN STATISTICAL OVERVIEW

### **Chapter 11**

DEVELOPING SCENARIOS FOR THE FUTURE

## APPENDICES

## EXECUTIVE SUMMARY

---

# STUDY OF GAMBLING SERVICES IN THE INTERNAL MARKET OF THE EUROPEAN UNION

## EXECUTIVE SUMMARY

This report is the result of more than twelve months of research carried out under the responsibility of the Swiss Institute of Comparative Law (Lausanne, Switzerland) pursuant to a Study Contract concluded with the European Commission. The Swiss Institute of Comparative Law sub-contracted with the Centre for the Study of Gambling at the University of Salford (Manchester, United Kingdom) for the preparation of the economic data and analyses contained herein. The Swiss Institute of Comparative Law is nevertheless responsible for the entire report.

**All readers of our Report are asked to bear in mind the following important points:**

- This report is intended to reflect the situation that prevailed in the European Union on **31 December 2005** and is primarily based upon information that was supplied or otherwise available to the authors up to that same date. Information subsequently received and developments that occurred early in 2006 are included in the body of this Report only if they have been perceived to be of particular importance and/or could be taken into account without the need to modify large sections of the text;
- With respect to substance, our Report provides a **status quo description of the legislation and jurisprudence** of each of the Member States, but offers **no assessment or interpretation of the appropriateness of the norms contained therein or of their compatibility with European Law**. Any scientific interpretation or comment would counteract the aim of the Study, namely to prepare a completely neutral presentation of existing gambling regulation in the EU;
- With respect to form, all **country reports** concerning either the legal or the economic situation in individual Member States are **structured in an identical manner**, so as to facilitate cross-sectoral reading;
- **Translations** of court decisions and legislative material into English or French have, unless otherwise indicated, been undertaken by the Swiss Institute of Comparative Law and thus should not be considered to be official translations.

## 1. PURPOSE OF THE STUDY

### 1.1. General Purpose

The purpose of the study is to *evaluate how the differing laws regulating on-line and off-line gambling services, as well as games in the editorial content of the media and certain types of promotional games, impact upon the smooth functioning of the Internal Market* for these and associated (e.g. media, sports, charity, tourism) services and thus could restrict the economic and employment growth associated with such services.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

The objective of the Study of gambling services is to:

- Describe **all the relevant national rules and laws** pertaining to the commercial communications, establishment and provision of services in the eight market sectors set out below.
- Describe, on the basis of information collected from Member States, stakeholders and market analysts, **the expected cross-border development of each of these market sectors** and their associated markets in the light of the existing market trends taking due account of technological change and international market trends.
- **Determine, in view of these regulatory and market reviews, the existence and nature of Internal Market barriers** in these market sectors and relevant associated sectors.

### 1.2. Market sectors

Gambling services should, for the purpose of this study, be considered to cover any service, including any information society service, which involves wagering a stake with monetary value in games of chance, including lotteries and betting transactions.

Promotional games should, for the purpose of this study, be considered to cover the offer to participate in a game, in which the winner is designated by any element of chance and the exclusive purpose of which is to encourage the sales of goods or services. Promotional games covered within the scope of this study are all promotional games that offer prizes in excess of €100,000 and all promotional games where participation is exclusively linked to purchase of the promoted good or service.

The study covers the following on-line and off-line market sectors (henceforth referred to as “market sectors”):

- **Betting services** (including horse and dog racing, event betting and pool competitions)
- **Bingo services**
- **Casino services**
- **Gambling services** operated by and **for the benefit of recognised charities** and non-profit making organisations.
- **Services related to gambling machines** that can be placed in locations other than in licensed casino services
- **Lottery services**
- **Media gambling services** (i.e. games in the editorial content of the media).
- **Sales promotion services** consisting of promotional games with a prize exceeding €100,000 or where participation is exclusively linked to purchase.

In this respect, the following definitions are to be found in legislative texts in force in various Member States. It must nevertheless be stated here that the Study did not aim to find a uniform definition for each of the types of gambling listed above. Each country report sets out the legal definitions used in that country in respect of the market sectors studied. The following pages only state major similarities or differences between the legislative provisions of Member States.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### 1.2.1. Game of Chance

Even if not all Member States have a legal definition of the concepts of “Games of Chance” and “Gambling”, in most European countries (Austria, Belgium, Czech Republic, Estonia, Finland (under the generic term of lottery), Germany (although controversial), Greece, Hungary, Ireland, Latvia, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia), 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.

The first important element characterising a game of chance is that of stake money. The second essential characteristic of a game of chance is the element of chance. Success or loss must depend completely or predominantly on coincidence and not on abilities and knowledge. Success is considered to depend in any case on coincidence, if the relevant aspect is the occurrence of an uncertain event.

In the Czech Republic, the probability of winning (a lottery or a tombola) may not be less than 1 : 200.

In general, the nature of the prize is of no legal importance (this is true in Belgium, Cyprus, the Czech Republic, France, Hungary, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden and the United Kingdom). Some legislators nevertheless make a distinction: the prize can take the form of money (in Austria and Finland) or of money or monetary value (in Malta), or of an additional chance to win (in Austria, Finland and Portugal, but not in Belgium or Estonia) or be offered by a third party (in Austria).

In general, the conditions of the game are specified by the operator in advance (Austria, Belgium, the Czech Republic, Estonia, France, Germany (subject to certain particularities as regards machine gaming), Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and Spain).

Some countries exclude certain games from the scope of their gambling laws, such as sports betting (in Luxembourg), card games outside casinos (in Belgium), games played at fairs that offer low prizes (in Belgium), commercial contests (in Finland, France, Luxembourg and Sweden), or free commercial contests (in Luxembourg and the United Kingdom (Great Britain)). In Estonia, gaming by means of a machine is not deemed to constitute gambling for the purposes of the gambling law, if the only chance of winning is a free game to be played by means of the same machine. The same applies in Latvia; automatic games with non-pecuniary prizes are also excluded from gambling law.

Certain Member States (the Netherlands, Germany, Portugal and the United Kingdom) also exclude from the scope of their gambling laws, as a matter of principle, all life insurances, certain public loan regimes and non-commercial games of chance that are not open to the public.

### 1.2.2. Lotteries

In most countries, there are a variety of lottery games, often depending on when the draw is made. The precise legal definitions can be found in the national reports.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

Technically, a lottery is defined (in Austria, Belgium, the Czech Republic, Estonia, France, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Poland, Portugal and Slovakia) as a prize game in which an organiser accepts bets on the chances which several numbers have of being extracted at random from a defined series of numbers or symbols. The winning numbers are determined by public draw. The prize money is divided into several winning categories and equally apportioned among the winners within each of these categories.

Some countries (Finland, Germany, Latvia) distinguish between cases in which the prize takes the form of money (e.g. Lotto) and those in which it takes the form of goods or services (e.g. a raffle).

Two countries (Cyprus and Sweden) include in this category raffles and games played at fairs or at amusement parks and also bingo and certain card and dice games.

### 1.2.3. Casino Gaming

Some Member States (Denmark, Finland, Ireland and the United Kingdom) have not directly defined the concept of casino gaming.

In several countries (Belgium, the Czech Republic, France, Luxembourg, Portugal and Slovakia), a casino is defined as a place where games of chance are organised (whether automatic or not) and where other cultural and social activities (theatre, restaurants) take place. In other countries (Austria, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Malta, the Netherlands and Sweden), it is not necessary that the casino manage other social or cultural activities.

Two Member States (Cyprus and Ireland) entirely prohibit casino gaming.

### 1.2.4. Machine Gambling Outside Casinos

According to the laws of a number of Member States (Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, France, Germany, Hungary, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands and Sweden), a slot machine is a mechanical, electronic or electric process that can result in the distribution of prize money or anything else of value, including a right or mechanism permitting free play on the machine. Success depends completely or predominantly on the coincidence and cannot be influenced by the player.

In Germany, there is a controversy as to whether machine gambling outside casinos is to be considered as a game of chance. In Austria (with the exception of the *Bundesländer* of Vienna, Styria and Carinthia) the operation outside casinos of gaming machines which offer cash prizes or merchandise is prohibited. All machine gambling is prohibited in Cyprus. In Greece and Portugal, machine gambling outside casinos is totally prohibited.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### 1.2.5. Betting

In many Member States (Austria, Belgium, the Czech Republic, Estonia, France, Germany, Lithuania, Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Slovakia and the United Kingdom (Great Britain)), 'betting' means making or taking a bet on –

- (a) the outcome of a race, competition or other event or process,
- (b) the likelihood of anything occurring or not occurring, or
- (c) whether anything is or is not true".

It is considered (in Belgium, France, Luxembourg and Portugal) to be an aleatory contract by which the parties agree, with respect to a disputable assertion, that the party whose assertion is shown to be wrong shall perform something for the benefit of the other party or (in Latvia) a third person. According to German law, a bet originally aims at settling a controversy.

The amount of the prize can either depend on the total amount of the pre-paid stakes (i.e. the so-called "totalizator systems", *pari mutuel* or "pool betting") or on the stake-winnings ratio that is agreed between the bookmaker and the player (ie. *pari à la cote* or "fixed-odds betting").

In general, "sports bets" are prize contests, whereby participants must predict the results of a sports competition (Austria, Denmark, Estonia, Finland, France, Latvia, the Netherlands, Portugal and Sweden). There is considerable doubt as to whether betting on the outcome of horse races should be classified as sports betting; it clearly cannot be so classified in Finland, whereas in the Netherlands, it is classified as a special form of sports betting.

### 1.2.6. Bingo

According to the laws of four Member States (Austria, Finland, Latvia and Malta), bingo is a game of chance, in which the player uses a scorecard or an electronic representation thereof bearing numbers and is played by marking or covering numbers identical to numbers drawn by chance, whether manually or electronically, and won by the player who first marks or covers the "line" which is achieved when, during one game, for the first time all five numbers on one horizontal row on one scorecard are drawn; or the "house" or "bingo" is achieved when, during one game, for the first time all the fifteen numbers on one scorecard are drawn. Prizes are generally in kind (Denmark and Finland) and paid immediately (Sweden). In the Netherlands, limited money prizes are nevertheless possible and in the United Kingdom, nothing prevents providers of bingo services from offering purely cash prizes.

In some countries (Austria, the Czech Republic, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Ireland and Sweden), bingo is considered to be a specific form of lottery.

As an exception, bingo in Belgium consists in a ball game where the player must lodge the ball in holes on the horizontal side of the machine and thus obtain a number of points that light up on the vertical side of the machine. Bingo can equally be a sort of table game in Belgium, in which event it can only be organised in casino facilities or after authorisation of the local authorities.



### 1.2.7. Media Gambling Services

In Belgium, Luxembourg and France, media games are said to serve commercial or advertisement purposes. Not every Member State has enacted a specific definition of media gambling services (i.e. Austria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Ireland, Latvia, the Netherlands and the United Kingdom have not).

In general, “broadcasting media game” means any game which is organised by the owner or operator of a radio or television station, where the participation of players therein takes place by or as a result of their presence during the transmission or recording of the programme during which such game is organised or by any intervention on their part by any means of distance communication (Internet, handy) during or after the transmission or recording of the programme during which such game is organised (Malta, Sweden)

In two countries (Spain and Portugal), the possibility of gaining a prize by calling a television program to answer a question and offering non expensive prizes to the public, on a "just for fun" basis is not considered as gaming.

### 1.2.8. Sales Promotional Gambling

In France, Germany, Latvia, Luxembourg and the Netherlands, sales promotional games are said to serve commercial or advertisement purposes.

In Luxembourg and to some extent in Germany (depending on the type of game operated), sales promotional games are not legally characterised as games of chance. In the Netherlands on the other hand, promotional games of chance (including *free* promotional games, media services and sweep-stake contests) are considered to be games of chance. In Portugal, sales promotional games are defined by public law as a specific category of games of chance and cannot involve money prizes.

In Cyprus, sales promotional prize competitions are expressly declared to be illegal. They are also prohibited by law in Belgium and Portugal, unless participation in the competition is offered free of charge.

### 1.2.9. Charity Gambling

In general, a “non-profit game”, or charity gambling means a game organized by a non-profit organization, the net proceeds of which are intended for a religious, sports, philanthropic, cultural, educational, social or other civic purposes (Belgium, France, Germany, Luxembourg, Malta, the Netherlands and the United Kingdom (Great Britain)). In Cyprus, an activity qualifies as charitable if it is intended to finance the erection of a church, mosque, or public hospital, or is considered by the Minister of Finance to be charitable. In Portugal, charity gambling arrangements, mostly in the form of lotteries, are defined as temporary games.

## 2. METHODOLOGY

### 2.1. Identification of all relevant norms and economic data

The Swiss Institute of Comparative Law proposed to **identify and specify all national regulations concerning services relating to the defined market sectors** in EU25 by presenting and analysing, country by country, the various regulatory measures applied (or proposed) by public authorities or private organisations.

A full examination of the statutory and regulatory position in each Member State (EU 25) has been carried out by:

- Direct written contact with the relevant Government Department and/or Agency in each Member State with primary powers in the area of gambling services relating to each of the defined market sectors;
- Direct written contact with the relevant national Courts, administrative authorities, enforcement body (e.g. gambling regulator) or self regulatory organisations with powers in the area of gambling services relating to the defined market sectors; and
- Collecting information on national fiscal regimes to determine the regime applicable to each of the market sectors.

**In this respect, the Swiss Institute of Comparative Law contacted a total of 1020 potential stakeholders, of which only 20% (about 200) have responded.**

**At the same time, potential stakeholders were specifically invited to supply to the Centre for the Study of Gambling detailed statistical and economic information concerning:**

- the size and structure of their sectors of the relevant national market for gambling services, in terms of the number and type of operators and the revenues generated;
- taxation rates (including both VAT and gambling-specific taxes), license fees and mandatory payments to charity and “good causes”;
- employment in terms of the number of full time equivalent posts dependent upon the supply of gambling services;
- linkages between sectors of the relevant national gambling market and impacts of the gambling industry upon other parts of the economy and on the voluntary and sports sectors;
- gambler profiles, the prevalence of problem gambling and the nature and extent of measures taken to prevent and treat problematic gambling behaviour.

**The response rate concerning the economic aspects of this Study was even lower than 20%.** Most of the respondents covered several of the identified sectors in their submissions, but they indicated that they had no information available with respect to the Media Gambling, Sales Promotional and Charity Gambling sectors. Almost all of the government entities who responded to the questionnaires indicated that they do not have data about charitable gambling licenses, because these are typically granted on a decentralised and temporary basis. Other relevant stakeholders have been approached, but they have not provided any serious data.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

**We must conclude that the EU gambling markets in the areas of charity, media and sales promotional gambling are not properly documented at present.** It appears that the vacuum exists for a combination of reasons. The essential thrust of many responses from stakeholders in the media and sales promotional sectors has been to strongly argue that their relevant activities technically do not constitute gambling. Stakeholders in the charitable sector has indicated a fairly strong desire not to be associated with gambling at all. Stakeholders involved in the research and treatment of gambling addiction and other forms of “problem gambling” showed a positive attitude to the Study, but explained that they lack the resources needed to provide us with important parts of the overall information which our Report was supposed to present, because that information has to be based on statistics which have not yet been collected.<sup>1</sup>

In any case, the team of economic researchers working on this Report were faced with quite considerable difficulties in trying to fill large gaps in information that was needed but not forthcoming from primary sources. Such information would be necessary in order to provide complete and meaningful economic analysis and to develop comprehensive models of the EU gambling market.

**Particularly little information having been received in respect of the Media Gambling, Sales Promotional and Charity Gambling sectors, the researchers discovered that there also exists very little published research or financial data from secondary sources concerning these sectors.** In addition, there is much less information available about the bingo sector than about the remaining four sectors (Lotteries, Casino Gaming, Gaming Machines outside of Casinos and Betting Services).

Some charity gambling activity is included in other gambling sectors. For example, information on charitable lotteries is included in the lottery sections, and bookmaker’s charitable subsidies for horseracing are classified in the betting sections of the country reports. Essentially, charities and non-for-profit organisations are just a form of ownership and organisation, but they often are classified under one or another of the four main identified gambling services sectors (Lotteries, Casino Gaming, Gaming Machines outside of Casinos and Betting Services.)

Media gambling and sales promotional gambling are even more difficult to analyse. The responses were so few that it is very difficult to make any meaningful comparisons and analysis of EU-wide market in these sectors. Some of the stakeholders who did respond regarding these sectors provided conflicting information, which is probably due to the absence of systematic information gathering regarding these sectors, as well as other uncertainties that surround these sectors.

## 2.2. Formal presentation of the results

This report is divided into two main parts, plus an Executive Summary and Appendices. The First Part refers to legal and regulatory aspects of the supply of gambling services. The Second Part contains economic and statistical information about the gambling industry. The Executive Summary presents the main findings of the Study in a simplified form. The Appendices contain detailed supplementary information.

Some specific explanatory comments are warranted, however.

---

<sup>1</sup> For example the Consumers Protection Centre in Thessaloniki, replied to our questionnaire by saying that it could provide answers if it were paid about €30'000 to carry out the necessary surveys.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### 2.2.1. The Executive Summary

The *Executive Summary* at the beginning of the Report **provides a comparative overview of the normative measures** imposed by each of the 25 Member States on each sector of the market for gambling services and **identifies those fields that display the greatest differences**. Those gambling services that are most likely to be subject to barriers to a unified Internal Market, in terms of the EC Treaty's provisions on the freedom of establishment and the freedom to provide services (Article 43 and 49 EC), are made clearly apparent.

Thereafter, the *Executive Summary* **presents in summarised form the findings of the Study in respect of the size and structures of the various sectors of the EU Internal Market for gambling services**. The market for **cross-border remote gambling services** is presented separately from the market for traditional delivery of gambling services, the latter being an aggregate of the national markets of the 25 Member States, while the former may be considered at the pan-European level. The essential outcomes of **three distinct scenarios for the development of the EU Internal Market for gambling services in the next five years**, based on recognised economic models and limited available data, are described.

### 2.2.2. The Legal Study

The **First Part**, devoted to the *Legal Study*, consists of two chapters.

The **First Chapter** has 25 sections, each dedicated to a different Member State of the European Union. It examines the legal situation in each country with respect to gambling.

Every section is structured in an identical manner, so as to facilitate cross-sectoral reading. **After a short introduction to the legal system of the Member State and a list of its relevant legal definitions, each country report provides a list of relevant national legislation** and recognised codes in force for each market sector, a **list of key national jurisprudence** and key decisions by administrative authorities or self regulatory organisations for each market sector, and a **list of relevant proposed national legislation or codes** for each market sector.

The **Second Chapter** of the Legal Study is a **pan-European survey** for each market sector. It examines the justifications of restrictions in respect to European law. The first section is devoted to an **analysis of the decisions of the European Court of Justice (ECJ) and of the criteria developed by the ECJ**. The second section **compares these criteria to the various national legislative provisions and jurisprudential holdings**. Here again, there is a table concerning each Member State. This is followed by a **comparative overview of taxation of gambling services** by each of the Member States, including tables which indicate the degrees of divergence of the fiscal burden imposed on various market sectors in the various Member States and tables which summarise the relevant provisions of tax law in force in each Member State.

### 2.2.3. The Economic Study

The **Second Part** of the Study aims to present a set of *reasoned economic scenarios for the development of the EU market and associated markets by 2010*.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

This Part is **divided into twelve Chapters**.

**Chapters 1, 2, 3, 4 and 5** present the **relevant considerations of economic science in summary form** and explain the limitations faced by the team of economic researchers who prepared this Part of our Report.

**Chapter 6 has 25 subsections**, each dedicated to a different Member State of the European Union. It **describes the market for gambling services in each country**.

Every subsection is structured in an identical manner, so as to facilitate cross-sectoral reading. After an introductory passage explaining the nature and structure of important national gambling industries, **each subsection systematically reproduces the available data concerning each sector of the national market** for gambling services. It **ends with a statistical summary** of the essential characteristics of the gambling market of the relevant Member State.

**Chapter 7** contains a study of the **economic impact of remote gambling**, including gambling via the Internet, mobile telephones and digital television, on the aggregate EU market for gambling services of all kinds.

To constitute a foundation for prognostics as to possible future changes in the aggregate EU market, **Chapters 8 and 9** examine and **summarise existing scientific knowledge of economic factors** at work in gambling markets and related sectors of the economy and society, while **Chapter 10** provides a manageable **summary of the available economic statistics in terms of EU-wide aggregates**.

**Chapter 11** then **develops economic models that provide a basis for examining the possibilities for growth in the EU-wide market for gambling services in the coming five years**, within three distinct scenarios. These scenarios were chosen by the authors of this report and not by the European Commission's services. Their purpose is solely illustrative, demonstrating the foreseeable impact of essentially regulatory changes on the measurable (rather than all) economic variables underlying the supply and consumption of gambling services.

### 2.2.4. The Appendices

Information which is of relevance to our Study and provides a background to this Report, but could not be included in the body of the Report, is set out in five appendices.

**Appendix 1** contains the details of the research literature from which some of the information contained in Part 2 of our Report was obtained.

**Appendix 2** lists all the gambling industry stakeholders who were directly requested to provide input to the Study.

**Appendix 3** lists all the persons and organisations who did provide input to the Study.

**Appendix 4** provides some information about the authors of this Report.

**Appendix 5** reproduces some of the formal "observations" made by stakeholders about the draft version of this Report. A draft report was made available to stakeholders in electronic

## EXECUTIVE SUMMARY

---

form on 24 April 2006. Stakeholders were invited to make oral observations on that draft at a formal Meeting of Stakeholders which took place in Geneva, Switzerland, on 8 May 2006. They were also invited to make written observations by 22 May 2006 at the latest. About 80 stakeholders actually submitted oral and/or written observations. In so far as those observations enabled the correction of inaccuracies in the draft report or provided information which the authors had overlooked or been unable to obtain, they have been integrated into the body of this Report. The remaining observations are contained in the appendix and are accompanied, wherever this is appropriate, by explanations on the part of the authors of this Report as to why the modifications suggested by the stakeholders could or should not be made.

### 3. LEGAL SYNTHESIS OF BARRIERS

#### *Important Preliminary Remark*

**This Executive Summary and the European Law Report mention certain Member States over and over again and they may well feel that they are being pointed at as the ones least respectful of European law.**

**In fact, this is probably not the case. On the contrary, they are likely to be the most respectful Member States.**

**The other States are not mentioned there for a combination of the following reasons:**

- we have not received much information from their governments and other stakeholders. This is particularly true of Greece, Ireland, Luxembourg and the ten New Member States;
- their courts may not have considered the compatibility of their gambling laws with EU law;
- their legislatures have not expressly considered the need to comply with EU law when enacting national measures restricting gambling services.

The result is that the laws of the seldom-mentioned Member States might actually be considered to be presumptively inconsistent with EU law until they show otherwise!

### 3.1. Panorama of General Principles

#### 3.1.1. General principle of prohibition

A number of Member States proscriptively consider that **gambling is prohibited on their territories, except in so far as exceptions** are provided by law (this is true of Austria, Belgium, Cyprus, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Luxembourg, the Netherlands and Slovakia). This **restrictive policy** aims to safeguard the interests of consumers and to prevent fraud, illegal gaming and gambling addiction (Austria, Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Luxembourg, the Netherlands and Slovakia). It also aims at ensuring that the profits derived from the gambling market are devoted to the public's general interests (Belgium, Denmark, France, Greece, Germany).

## EXECUTIVE SUMMARY

---

In certain Member States (the Czech Republic, Denmark, Germany, Hungary, the Netherlands, Slovakia and Sweden), it is unlawful to facilitate participation in **foreign games of chance**. It may similarly be unlawful to deliberately participate in an illegal game of chance offered by a foreign operator not licensed by the competent national authority of the Member State where the participant resides (Austria, Germany, the Netherlands).

Often, **on-line gaming is also prohibited**, at least in so far as no national gaming licenses can be issued for on-line gaming (in Cyprus, Greece, Portugal and at present the Netherlands).

Sometimes, **advertising of casino gaming services and other forms of gambling is severely restricted**, for example in Belgium (where regional legislation and self-regulatory norms limit or condition the advertisement of certain types of games of chance), Estonia, Lithuania, the Netherlands (where strict self-regulatory norms limit and condition the advertisement of certain types of games of chance), Poland and the United Kingdom (Northern Ireland).

### 3.1.2. Licensing requirements

**Most Member States require** every operator of any form of gambling on their territories to obtain a **licence** within the jurisdiction (Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Poland, Portugal, Slovenia, Spain and the United Kingdom). In general, the policy of granting licenses is restrictive and potential licensees have to comply with a series of strict requirements.

Moreover, gaming **licenses can only be issued by national or regional authorities**; whether or not the operator disposes of a foreign gaming licence or complies with foreign gaming regulations is irrelevant (Austria, Belgium, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, the Netherlands and Sweden).

In a majority of Member States, there are **specific requirements as to the type of legal entity** entitled to run the gambling activity (this is true in Austria, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Hungary, Lithuania, Malta, Poland, Spain, Slovakia and Sweden). In Finland, licences are only issued to non-profit national companies.

Often, a licence can only be issued to a legal entity with **registered offices on the territory of the State** where the gambling business is operated (Austria, the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia).

Several Member States **restrict the accumulation of licences by individual licensees**. In Belgium, for example, it is not permissible to hold a type E licence (needed for the sale, rental, maintenance etc. of gambling equipment) at the same time as one or more of the other types of licences (A, B, C, D). In Finland, it is not possible for an operator to hold any two or more types of licence at the same time. Dutch gaming licenses for certain types of games of chance (i.e. State Lottery or casino gaming) are issued on a permanent basis. Since only a **single gaming licence** can be issued for these types of games (cf. *infra*, n° 3.2.2 and 3.2.3), such legislation results in a barrier which completely hinders other providers (foreign or domestic) from accessing the gambling market for these types of games of chance.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### 3.1.3. Numerus Clausus

In most Member States, the **number of operators entitled to run a gambling business is limited**.

There is thus a ***numerus clausus* of casinos and gambling halls** in the following Member States: Austria (where there is also a *numerus clausus* in respect of lottery service providers) Belgium, Germany, Portugal (where there is also a *numerus clausus* for bingo halls), Spain and Slovenia. The Netherlands, Sweden and the United Kingdom (Great Britain) maintain a *numerus clausus* for casinos, but not for gambling halls.

Sometimes, only a **single operator** is licensed, in particular for casinos (Austria, the Netherlands and Sweden), horse racing (Cyprus, Greece and the Netherlands), and sports betting (France, Greece and the Netherlands), creating in certain cases a monopolistic position from the legal standpoint. Similarly, a draft law containing temporary provisions on games of chance offered via the Internet is intended to exclusively licence the current Dutch casino gaming licensee (Holland Casino) to provide on-line gaming in the Netherlands.

### 3.1.4. Monopoly

Some European jurisdictions have set up a **State monopoly for games of chance** (Austria, Denmark, Finland, Germany (within the scope of the Länder legislation; some of the *Länder* have imposed express monopolies, while others attribute *de facto* monopoly rights to State-held entities), Estonia, Greece, Hungary, Slovakia and Sweden). In others, individual operators enjoy a **monopolistic position**, as is the case in particular of national lottery operators (Belgium, Cyprus, France, Ireland, Luxembourg, Malta, Portugal and the United Kingdom).

It must also be noted that in respect of particular sectors (e.g. horse race betting off the tracks), certain States have set up a single national operator, which appears to have a monopolistic position. This single operator is in fact a type of consortium that coordinates the betting business of a very important number of local operators on the tracks. In this type of closed market, the real effect of the so-called “legal monopoly” is to exclude commercial betting operators, in particular those based in other Member States.

## 3.2. Panorama of Barriers in each Market Sector

### 3.2.1. General principle of prohibition

Refer above, to point 3.1.1.

### 3.2.2. Lotteries

#### ***Prohibitions and restrictions***

Specific prohibitions and restrictions with respect to lotteries include:



## EXECUTIVE SUMMARY

---

- **Prohibition to establish a branch abroad** or acquire a qualified participation in a foreign company if such an acquisition would result in a reduction in revenue from the licence fee (Austria)
- **Prohibition against sale of tickets in foreign lotteries** (Cyprus, Czech Republic, Finland, Portugal, Spain, Sweden, Slovakia and the United Kingdom). In the Netherlands, (foreign) operators cannot offer foreign lottery products, unless validly licensed by the Dutch authorities, which currently however, refuse to do so. The same is valid for Austria and Denmark.
- **Limit on the amount of stakes** (in Sweden, the value of the prizes in the lottery must correspond to at least 35% and at the most 55% of the value of the stakes).

### **Licenses**

Most Member States **licensing requirements for lottery operators** (Austria, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Slovakia, Sweden and the United Kingdom) and thus **limit the number of operators** (Luxembourg, the Netherlands and Slovenia). Some countries only issue a **single licence** (Austria -*Österreichische Lotterien Gesellschaft mbH*, Denmark -*Dansk Tipstjeneste A/S*, Ireland -*An Post*, Malta -*National Lottery-Intralot*, United Kingdom -*Camelot Group* and Italy). Others clearly have created a **legal monopoly**: Belgium (*Loterie Nationale*), Cyprus (*Cyprus Government Lottery*), France (*La Française des Jeux*), Greece (*Direction des loteries étatiques*), Ireland (*An Post National Lottery Company*), Latvia (*Latvijas Loto*), Portugal (*Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*), Spain and Hungary (*Szerencsejáték Rt.- The National Lottery of Hungary*). Some of the German *Länder* have created express monopolies, others maintain *de facto* monopolies.

Often, the **license is also limited in time**: Austria (15 years), Denmark (5-10 years), Finland (5 years) and the Netherlands (licences to run the bank-giro lottery, the postcode lottery, the lotto, the instant lottery and the sponsor lottery are issued for a 5 year period, while the licence issued to the state lottery is indefinite).

### **Specific requirements**

Some Member States maintain specific legal requirements as to the **type of legal entity** entitled to run a lottery (Denmark, Estonia, Finland (must be a non-profit Finnish legal entity), Germany, Lithuania, Slovakia and Sweden (must be a non-profit Swedish legal entity), or **nationality requirements** for the operators (Finland and Sweden).

Often, the law imposes **residence or domicile requirements** on the operators (Austria, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia, Spain and the United Kingdom).

Some countries also impose specific requirements with respect to the players. Thus, France requires that the **players be resident in the country**, whereas in the Netherlands, De Lotto's Rules and Regulations require that each player have a **Dutch bank account**.

In some countries, **lotteries can only be organized for charitable purposes** (Denmark, Estonia, Finland, Luxembourg, the Netherlands (except for the State Lottery, which donates a part of its proceeds to the State Treasury) and Sweden).

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### ***Advertising***

Sometimes the **advertising of lottery products is limited** (Estonia, Finland, the Netherlands (where advertisements for gambling services must comply with a self-regulatory code), Lithuania, Spain and the United Kingdom (Northern Ireland)). Austria, the Czech Republic, Denmark, Finland, Germany, Portugal and the United Kingdom **prohibit advertising for foreign lotteries**.

### **3.2.3. Casino Gaming**

#### ***Prohibitions and restrictions***

In Cyprus, Ireland and the United Kingdom (Northern Ireland), **the establishment of casinos is entirely prohibited**. Austria does not allow its exclusive domestic operator to establish a branch abroad or acquire a qualified participation in a foreign company if such an acquisition would result in a reduction in revenue from the licence fee.

Legislation often specifies a limited list of games allowed to be played in casinos (Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, (the license issued to the casino gaming operator must contain a list of games allowed to be played in its casinos) and the United Kingdom (Great Britain)).

#### ***Licenses***

Most Member States maintain **licensing requirements for casino operators** (Austria, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Hungary (in the Concession Contract), Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden and the United Kingdom (Great Britain)), and this license is often **limited in time** (Austria (15 years), Belgium (5 years), Denmark (10 years), Estonia (5-10 years), Finland (5 years), France (15-18 years), Germany (usually 10 years), Luxembourg (the Luxembourg authorities must stipulate the period for which the licence remains valid) and the Netherlands (the Dutch authorities must stipulate the period for which the licence remains valid)).

Sometimes only a **single operator** is allowed (Finland -*Raha-automaattiyhdistys*, the Netherlands -*Holland Casino* and Sweden -*Svenska Spel*). This operator may be **controlled by the State** (which is the case in Finland and Sweden). In particular, in the Netherlands, only the licensee of the casino games can be granted a license to operate slot machines inside its casinos.

Many countries also maintain a ***numerus clausus*** system. For example: Austria (12 casinos), Belgium (9 casinos), Italy (4 casinos), The Netherlands (14 casinos), Portugal (8 casinos, 2 more expected in 2006), Slovenia (15 gaming houses), Sweden (6 casinos, though only 4 are operating at the moment), United Kingdom (Great Britain) (under the Gambling Act 2005, 17 new casinos will be permitted to open, in addition to the 137 small casinos currently licensed). In Germany, the numbers vary according to the *Land*, between 1 and 10.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### ***Specific requirements***

Some Member States maintain specific legal requirements as to the **type of legal entity** entitled to run a casino (the Czech Republic, Finland, France, Germany, Lithuania, Poland, Portugal, Slovakia, Spain and Sweden). Often, national laws also impose **residence or domicile requirements** on the operators (Austria, the Czech Republic, Finland, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Spain).

In France, Germany, Luxembourg, Poland and Portugal, casinos can only be operated in **specific types of towns or gaming zones**. The establishment of new casinos in Belgium, The Netherlands and the United Kingdom (Great Britain) is subject to the prior approval of the local authorities and subject to conditions, thus limiting the operation of casinos *de facto* to specific “zones” or areas.

In a majority of Member States, the minimum **age limit** for entering a casino is 18 years (Austria, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Hungary, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia and the United Kingdom (Great Britain)). In Belgium and Estonia however, the minimum age limit to enter a casino is 21 years and in Sweden it is 20. In Germany, the minimum age varies between 18 and 21, depending on the *Land*. In Austria, the minimum age for interactive games is 16 and a bank account in Austria is required. In Malta, the minimum age for entry is generally 18 years, however citizens of Malta must be at least 25 years old.

### ***Advertising***

Some Member States (Estonia, Lithuania, the Netherlands (where advertisements for gambling must comply with a self-regulatory code), Spain, Sweden (Casino Cosmopol is not allowed to implement an aggressive marketing policy) and the United Kingdom (Northern Ireland)) restrict the **advertising of casino gambling services**. Advertisement of casino gambling services is entirely prohibited in Portugal.

## **3.2.4. Machine Gambling Outside Casinos**

### ***Prohibitions and restrictions***

Certain Member States entirely **prohibit machine gambling outside casinos** (Cyprus, France, Greece, Luxembourg and Portugal and Latvia will do so as from 1.1.2007).

**A few Member States prohibit the location** of gambling machines in particular types of premises (Lithuania, Latvia and the Netherlands (gaming machines cannot be operated in so-called “low barrier locations”, referred to in the Dutch language as “laagdrempelige inrichtingen” and including cafeterias, snack bars and community centres).

In **Finland**, slot machines and casino games must, according to the Finnish Lotteries Act, be sited in a **supervised space**. They may not be sited in a space where their use could endanger safety or cause a public disturbance.

Others **limit the number of gambling machines per location**. (Belgium, Austria -between three and eight per location, Denmark -three per restaurant with permit to serve alcohol, Germany -three in restaurants, 12 in gaming arcades, the Netherlands -a maximum of two

## EXECUTIVE SUMMARY

---

gaming machines can be operated in a “high barrier location” referred to in the Dutch language as “hoogdrempelige inrichtingen”) and including bars and restaurants, but more are permitted in amusement arcades, and the United Kingdom (Great Britain)).

Various Member States **prohibit the use of certain types of machines** (Belgium, Austria - cash-prize gambling machines in six *Länder*, France -second-hand machines, Portugal - machines awarding cash prizes, and the United Kingdom (Northern Ireland) -high turnover machines). In the Netherlands and the United Kingdom, only approved types of gambling machines may be operated, imported or sold, while in Germany, machines must be approved by the National Metrology Institute to be permitted for operation.

### ***Licenses***

About half of the Member States maintain **licensing requirements for machine gambling operators** (Austria, Belgium, Denmark, Finland, Germany, Ireland, Italy, Malta, the Netherlands (where the operation of slot machines is subject to a triple licensing scheme), Sweden and the United Kingdom), and this license is often **limited in time** (Austria (2-10 years), Belgium (5-9 years), Denmark (5 years), Finland (5 years)).

Certain Member States also maintain a ***numerus clausus*** system (Belgium (180 gambling halls), Slovenia (40 game rooms) and Spain (6057 machines on the Balears)).

### ***Specific requirements***

Some Member States maintain specific legal requirements as to the **type of legal entity** entitled to run a machine gambling business (Finland, Spain (Aragon) and Sweden). The laws of certain Member States also impose **residence or domicile requirements** on the operators (Austria (depending on the *Land*), Denmark, Finland and Malta). In 1979, an Order issued by the Spanish Ministry of Interior created a **monopoly for importing and manufacturing gaming machines**. Although formally still in force, it seems that this Order has been tacitly abrogated.

### ***Advertising***

**Advertising of machine gambling services is legally restricted** in Estonia and the Netherlands, where advertisements for all types of games of chance must comply with self-regulatory norms)

## **3.2.5. Betting**

### ***Prohibitions and restrictions***

Specific prohibitions and restrictions with respect to betting include:

- **General prohibition of betting on non-sports events** (Belgium, France, Luxembourg and Portugal)
- **Prohibition of bets lodged with bookmakers** (Cyprus, France, Luxembourg and the Netherlands)

## EXECUTIVE SUMMARY

---

- **Prohibition of on-line betting** or by means of communication technology (Cyprus and the Netherlands (although it is permitted in the Netherlands to use the Internet as a distribution network for bets that are offered in certain shops, ie. those operated by De Lotto, and betting offices, including those operated by Scientific Games Racing. This is considered to constitute e-commerce, not e-gaming)).
- **Foreign operators are prohibited from accepting bets by residents of the Member State imposing the prohibition** (Czech Republic, Denmark, Finland (in that the Finnish Lotteries Act prohibits the sale or supply of tickets for a lottery run without a licence and that a licence can only be granted to a legal entity whose registered office is located in Finland), France (subject to agreements between the PMU and certain foreign operators), Germany (where the unlicensed operation and transmission of bets to unlicensed operators is prohibited, but the subject of much jurisprudential controversy), the Netherlands (unless validly licensed by the Dutch authorities, which however, currently no operator is), Portugal and Spain).
- **Restrictions affecting off track betting** (Spain (Madrid))

### **Licenses**

Almost all Member States maintain **licensing requirements for betting operators** (e.g. Austria, Belgium, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Ireland, Luxembourg, Germany, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Poland, Slovakia, Sweden and the United Kingdom) and may thus **limit the number of operators** (Luxembourg, the Netherlands and Slovenia). In Spain (Cataluña) there is a **numerus clausus** of horse racing tracks. Some countries only issue a **single licence** to operate sports betting games (Denmark -*Dansk Tipstjeneste A/S*, Finland -*Veikkaus Oy*, Italy - AAMS, the Netherlands -*National Sports Totalizator Foundation*, and Sweden -*Svenska Spel AB*) or horse race betting (Cyprus -*Nicosia Racing Club* for horserace pool betting, Finland -*Fintoto Oy*, The Netherlands -*Scientific Games*, Spain (Madrid) -*Zarzuela*, and Sweden -*ATG*), which **license may also be limited in time** (Denmark (5 years), Estonia (5-10 years), Finland (5 years) and the Netherlands (the Dutch Minister must stipulate the period for which the licence remains valid)). It is foreseen that the current exclusive license to offer pool betting services in respect of horse racing in Great Britain (United Kingdom) will be extended for a further seven years once the Gambling Act 2005 is brought into force.

Other Member States clearly have created a **legal monopoly** for operating **betting on horse racing, either generally or off the racing tracks** (Cyprus -*Nicosia Race Club* in respect of pool betting, Greece -*ODIE* in respect of pool betting, and Portugal), even if some of these operations do not constitute a monopoly in the economic sense (refer above, point 3.1.4.) In Greece, *OPAP* has been allocated the legal monopoly right to offer **fixed-odds betting services on all kinds of sporting events**.

In the United Kingdom (Great Britain), the operators of licensed greyhound racing tracks will effectively retain monopoly rights in respect of **pool betting on greyhound racing** until the end of 2012.

### **Specific requirements**

Some countries have specific legal requirements as to the **type of legal entity** entitled to offer betting services (Cyprus, Denmark, Finland and France), or **nationality requirements** for the operators (Finland and France).

## EXECUTIVE SUMMARY

---

Sometimes, the law imposes **residence or domicile requirements** on the operators or their agents (the Czech Republic, Luxembourg, Lithuania, Latvia, Poland, Slovakia, Slovenia, and the United Kingdom (Northern Ireland)). Austria (Lower Austria) and Malta require the operator to run the business from a location in the territory where the betting takes place.

In some cases, the profits must go to charitable and non-profit purposes, rather than into the public purse. This applies in Denmark, Finland and the Netherlands and to the profits of pool betting on horse racing in the United Kingdom (Great Britain).

### ***Advertising***

Sometimes, the advertising of betting services is limited (Estonia, Greece, Germany (where advertisements for unlicensed operators are prohibited) and the Netherlands (where advertisements for all types of gambling must comply with self-regulatory norms)).

### **3.2.6. Bingo**

#### ***Prohibitions and restrictions***

For Austria and Germany, refer to point 3.2.2. above, as Bingo is covered by the licence for lottery games. In Cyprus also, bingo is considered to be a kind of lottery.

#### ***Licenses***

Most countries impose **licensing requirements upon bingo operators** (Austria, Cyprus, Denmark, Finland, Italy, Latvia, Malta, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom). Some countries only issue a **single licence** (Austria – *Österreichische Lotterien Gesellschaft mbH* and Italy – AAMS). Spain (Canarias and Catalonia) maintains a **numerus clausus system**. Cyprus allows bingo services to be offered by the public sector broadcaster and by charitable organisations.

#### ***Specific requirements***

Some jurisdictions maintain specific legal requirements as to the **type of legal entity** entitled to offer bingo services (Cyprus, Denmark (only organisations and committees), Finland, the Netherlands, Spain (Valencia and Navarra), Portugal and Sweden), or **nationality requirements** for the operators, so that only domestic companies can organise bingos (Spain and Sweden). In the Netherlands, only domestic associations or foundations, previously existing for over three years, can organise bingo sessions.

Often, the law imposes **residence or domicile requirements** on the operators or their agents (the Czech Republic, Denmark, Lithuania, Latvia, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia, Spain and the United Kingdom (Northern Ireland)).

Portugal **prohibits the provision of bingo services in certain locations.**

### ***Advertising***

We have not found any restrictions on the advertisement of bingo services specifically.

### **3.2.7. Media Gambling Services**

#### ***Prohibitions and restrictions***

In some Member States, only free games are allowed (Finland, France and Luxembourg)

#### ***Licenses***

Some Member States maintain **licensing requirements for media gambling operators** (Cyprus, Malta and Sweden). In Cyprus, a license may be issued only to the public sector broadcaster.

#### ***Specific requirements***

Belgium has introduced specific rules on **gambling via SMS, MMS or value-added telephone numbers**. Providers of media gambling services in the Netherlands are currently required to comply with the rules governing the operation of sales promotional games.<sup>2</sup>

### ***Advertising***

We have not found any restrictions on the advertisement of media gambling services.

### **3.2.8. Sales Promotional Gambling**

#### ***Prohibitions and restrictions***

In Austria and Germany, it is unlawful to require purchase of the goods or services being promoted as a condition of participation in the promotional competition. In Belgium, Finland and France, only free games are allowed. In Cyprus and the United Kingdom (Northern Ireland), sales promotional competitions are permitted only if they depend to a substantial degree on the exercise of skill, rather than completely upon chance. In the Netherlands, promotional games of chance can only be organised to promote certain goods or services and they can not constitute an independent game of chance.

Some Member States set limits to the amount of prizes (Denmark, the Netherlands and Spain). In Latvia, the prize of a goods and services lottery may not be alcohol (including beer), tobacco or medicine.

---

<sup>2</sup> Refer below, point 3.2.8.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### ***Licenses***

A number of Member States maintain **licensing requirements for operators** of sales promotional games (Latvia, Malta, Portugal and the United Kingdom (Great Britain)). In the Netherlands, operating promotional games of chance is subject to the requirements of the Code of conduct for promotional games of chance, a self-regulation elaborated by the Netherlands Justice Department and a series of stakeholders, which anticipates a revision of the Dutch Act on games of chance. Operating promotional games of chance is not subject to a licence requirement, in so far as the provider complies with the provisions of the code of conduct. In Germany the license requirement depends on the type of game operated for promotional purposes.

### ***Specific requirements***

Producers who wish to offer promotional competitions in the United Kingdom (Great Britain), on condition that participants pay for entry but do not need any particular knowledge or skill in order to win, may lawfully do so only if they obtain lottery licenses. However, lottery licenses cannot be issued to commercial producers of goods or services.

### ***Advertising***

Two member States **limit advertising** of sales promotions (Portugal and the Netherlands, where there are self-regulatory norms for the advertisement for games of chance in general and promotional games of chance in particular). Additionally, advertising for sales promotional gambling must not lead the consumer to think he/she is sure to have won something (Belgium and Luxembourg).

## **3.2.9. Charity Gambling**

### ***Prohibitions and restrictions***

We have not been able to identify any specific prohibitions against the provision of charity gambling services.

### ***Licenses***

About half of the Member States maintain **licensing requirements for charity gambling operators** (Belgium, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Germany, Ireland, Lithuania, Luxembourg, Malta, Slovakia, Slovenia, and the Netherlands). In Portugal, charitable lotteries are authorized, on case per case basis, by the Ministry of Internal Affairs, which also has the power to stop the organization of an authorized charity lottery if it becomes addictive or causes other social damage.

Charitable gambling services may be reserved to a **monopoly** (Spain -*National Association of the Blind*).



## EXECUTIVE SUMMARY

---

### *Specific requirements*

The laws of Member States often impose residence or domicile requirements on the operators or their agents (Czech Republic, Estonia, France, Lithuania, Malta, Slovenia and the United Kingdom (Great Britain)).

### *Advertising*

We have not identified any specific restrictions on the advertisement of charity gambling services.

### **3.2.10. Taxation of Gambling Services**

In addition to examining the barriers which directly hinder free movement of gambling services between Member States, we have also examined the fiscal treatment of gambling services within each Member State, given that substantial differences at this level may also have the effect of hindering the realisation of a single internal market in gambling services.

The **result of our examination**, in the broadest terms, is that **the differences between the Member States in their fiscal treatment of gambling services is presently enormous**. National tax systems employ completely distinct and often incompatible structures, concepts and methods of imposition, which make it extremely difficult to even compare, in rational terms, the burdens which they impose on each sector of the gambling market. By adopting systematic simplifications and assumptions based on actual market conditions, we have nevertheless been able to prepare **tables ranking the Member States by their comparative-equivalent national tax rates in each of the sectors for which sufficient information is available, namely lotteries, casino gaming, machine gambling outside casinos, betting and bingo**. The table concerning **lottery** services shows that the proportion of Member States which reserve the full proceeds to public or charitable purposes is so large, that there is no sense in making a comparison of tax burdens. In respect of the **remaining sectors** mentioned, the tables show that the **divergences in tax burdens are very large**, which might in turn indicate that there is a **high risk of market distortion** due to national differences in the fiscal treatment of gambling services.

### 3.3. Panorama of Justifications with respect to European Law

#### 3.3.1. Criteria found in European Court Cases

##### 3.3.1.1. Criteria for Justification set up in gaming cases:

##### ***Accepted criteria by the ECJ include:***

- Maintenance of the **public order**, whose notion may vary from one country to another prevention of fraud and other criminal activities
- Limitation of the exploitation of the human passion for gambling, prevention of the damaging individual and social consequences of incitement to expenses and more generally **consumer protection**
- Maintenance of the **social order**, protection of moral and cultural aspects
- Prevention of gambling from being a source of private profit

##### ***Only additionally permitted criterion:***

- The **financing of social activities**, which must be an incidental beneficial consequence and not the fundamental justification<sup>3</sup>

##### ***Expressly excluded criterion:***

- The avoidance of a **diminution or reduction of tax revenue** is no valid justification<sup>4</sup>

##### ***As the ECJ expressly stated, however, the above-mentioned justifications must not simply be alleged, they must be based on a real and recognizable reason:***

- The restrictions must **reflect a desire to bring about a genuine diminution of gambling opportunities**.<sup>5</sup> It is necessary to determine whether the national legislation actually **serves the aims which might justify it**.<sup>6</sup> In so far as the State operators **incite and encourage** consumers to participate in games of chance **to the financial benefit of the public purse, public order concerns** relating to the need to reduce opportunities for gaming **cannot be invoked by the national authorities**.<sup>7</sup>
- The reasoning must enclose **statistical or other evidence** which lead to the conclusion that the justification ground is really existent.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> See C- 67/98, *Zenatti*, para. 36.

<sup>4</sup> See C 243/01 *Gambelli* , para. 61 and 62.

<sup>5</sup> See C-243/01 *Gambelli*, para. 67.

<sup>6</sup> See C-243/01 *Gambelli*, para. 67.

<sup>7</sup> See C-243/01 *Gambelli*, para. 69, 72

<sup>8</sup> See *Lindman*, C-42/02, para. 26.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### 3.3.1.2. Proportionality

*The ECJ equally made clear how the notion of proportionality should be understood with regard to national measures restricting gambling activities:*

- National restrictions must **in any event** be applied **without discrimination**<sup>9</sup>
- The justifications invoked by a Member State must be accompanied **by an analysis of the appropriateness and proportionality** of the restrictive measure adopted by that State.
- In principle, the level of protection a Member state wishes to provide does **in itself** not affect the proportionality of national provisions. On the contrary the Member States can decide for themselves upon the **system of protection** which **can differ from that adopted by another Member State**.<sup>10</sup>
- The restrictions imposed by national legislation, including the penalty which may be imposed in case of breach, must however, **be proportionate in the light of the concrete aims in the particular case. It has to be assessed whether there are less restrictive alternative means** which are equally effective.<sup>11</sup> (E.g. even if the objective of the authorities of a Member State is to avoid the risk of gaming licensees being involved in criminal or fraudulent activities, it has to be carefully examined if there are no other means of checking the accounts and activities of gaming operators)
- The proportionality of the imposition of restrictions has to be examined even more strictly where the supplier of the service **is subject in his Member State of establishment to a strict regulation and control system**.<sup>12</sup>

### 3.3.2. Justifications found in National Law and Jurisprudence

#### 3.3.2.1. General Remarks

As a general remark it has to be underlined that **the authorities of several Member States have never dealt and their courts have never been confronted with the problem of EC law compatibility of their national gambling rules**. In those countries where the authorities had to face the problem, the **analysis of EC law compatibility effectuated by them so far is often not exhaustive and at times even rather poor**.

#### a) Justifications for barriers

In some countries, **no official justifications** have been given *expressis verbis* by the legislature or the jurisprudence; this is especially true of the **new EU Member States**. Evidently the fact that no such reference has been made to the justification for or proportionality of a restrictive national regulatory measure **does not** by itself mean that the measure is or not justified and indeed begs the question of **which justification** might be involved. In most of the relevant cases, it would appear however, that the restrictive national legislative measures are at least implicitly based on **some kind of concern for public order**.

---

<sup>9</sup> See (as many others) C-243/01 *Gambelli*, para. 65.

<sup>10</sup> See e.g. C-275/92, *Schindler*, para. 61 and C-124/97 *Läära*, para. 35.

<sup>11</sup> See *Läära*, para. 32; *Zenatti*, para. 36 and 38; *Gambelli*, para. 67.

<sup>12</sup> See *Gambelli*, para. 73.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

In those countries where justifications are given, the legislatures or jurisprudence generally list **several justifications**, often **without drawing any precise distinctions** between them.

In those countries where justifications are given, the legislatures or jurisprudence generally list **several justifications**, often **without drawing any precise distinctions** between them.

### b) Proportionality

Even if justifications are given, however, national legislatures and jurisprudence often **do not refer to precise criteria** for the evaluation of the proportionality of the measures taken. In cases in which national measures are found to be justified, there is a tendency to refer to the notion of “proportionality” **in very broad terms**, stating for example that “[the measure] is “proportionate” or “is in accordance with the criteria set out in the Gambelli judgement”.

Parliamentary reports and resolutions in some countries do contain **more detailed reasoning and in judgements questioning the justifiability** of national barriers, the national courts tend to argue more precisely as regards proportionality, considering whether other measures would have been equally effective, but less restrictive.

### 3.3.2.2. *Summary of justifications and proportionality criteria advanced by national legislators or jurisprudence*

#### a) Justifications found in national legislative materials and court decisions:

There follows a list of examples of justifications actually advanced by the organs of Member States. Most of them **list several of these justifications, often without drawing any precise distinctions between them**:

“To attain public order and socio-politically related objectives, particularly player protection” – “Complete prohibition will encourage illegal gaming, so it has to be allowed, but clearly regulated and controlled by the State” – “Fiscal policy objectives: to achieve the best tax income” (Austria)

“To protect social order, to combat gambling addiction and money laundering and to prevent crime and fraud” (Belgium)

“-To ensure the integrity, the security and the reliability of gambling transactions and to watch over the transparency of the management of gambling activities;  
- to channel the demand for gambling services into a state monitored circuit in order to prevent fraudulent or criminal management of gambling activities and to fight money laundering;  
- to control consumption of gambling services in order to prevent gambling addiction;  
- to ensure that minors under the age of 16 will not be encouraged to gamble” (France)

“Avoidance of an increase in the human passion for gambling and its exploitation for private or commercial profit” – “Guarantee of orderly gaming activity” – “Avoidance of the risk of crime and fraud” - “Control of the human passion for gambling” – “Avoidance of excessiveness and of profit-driven abuses” – “Guarantee of compliance with legal provisions and use of proceeds for public interests” (Germany)

“To prevent the evil of tempting poor people to part with their limited resources in the remote expectation of gaining substantial rewards” (Ireland)

“Protection of public order and of the health of the citizens that may be endangered by uncontrolled and unregulated games and bets, as well as the combating of illegal and

## EXECUTIVE SUMMARY

---

clandestine phenomena”; “the moral implications involved in the public action in the gaming sector need also to be taken into account: an attitude of open support of game, that may turn the public action in a open promotion of conducts socially sanctioned by current morals, is full of risks” (Italy)

“To channel, satisfy, limit and control the human passion for gambling” (Luxembourg)

“Prevention of money laundering and exigencies of public interest” (Malta)

“To satisfy the human passion for gambling and to prevent illegal gaming” - “To prevent gaming addiction, to counter illegal gambling and to protect consumers’ interests” - “To safeguard the public interest by preventing fraud and illegal gambling and by protecting the interests of consumers and minors” (the Netherlands).

“The restrictions on gaming are not a matter of economic efficiency, but a social policy issue with most evident implications for cultural, moral, criminal and health fields. Gaming addiction is similar to alcohol and drugs and it has completely destructive effects on families and individuals. A minimum supply of money-prize games should be maintained in order to hinder the spread of illegal gaming. Only the Member States that are closest to their citizens have the capacity to regulate that supply” (Portugal)

“The main aims of Swedish gaming legislation are to protect the individual and society and to dedicate the benefits to the public interest.” (Sweden)

### **b) Justifications categorised by objective<sup>13</sup>**

We have grouped the justifications advanced by national authorities into four categories as identified when examining the ECJ case law.

#### *aa. Public order, prevention of money laundering and crime*

Most of the Member States including Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom refer to public order as a sort of “basic justification”, mostly combined with a reference to the prevention of crime and the need to combat gambling addiction.

#### *bb. Consumer Protection*

This is referred to by several Member States, including Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom.

#### *cc. Social Order Moral and Cultural Considerations*

This is referred to by several Member States, including Austria, Finland, France, Germany, Italy, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom

#### *dd. Other Grounds (Examples)*

#### **– Economic and tourist development**

This is explicitly referred to by Portugal and the United Kingdom.

---

<sup>13</sup> If expressly referred to by organs of the Member States.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

- **Charity and promotion of public interest activities (such as sport)**  
This is expressly referred to in a number of Member States, including Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Spain, Sweden and the United Kingdom.
- **Media Pluralism**  
Only Austria advanced this justification, in a case however concerning a prize game.
- **Transitional industry-specific protection**  
The United Kingdom, for example, refers to the need to protect the revenues of the horse and greyhound racing industries during a transitional period.
- **Fiscal policy considerations**  
Austria, Greece and Italy include this as one of several justifications given. Spain and Portugal rather advance it as a primary objective.

### c) Proportionality analysis of national legislatures or jurisprudence

It has to be noted that the proportionality test has been applied mainly in national jurisprudence. The attention devoted by courts to this analysis seems to have been increasing since the *Gambelli* judgment. However, it remains rather superficial in certain Member States. A more detailed proportionality test seems to be demanded by the reasoning of the ECJ in the *Gambelli* case.

#### *aa. Global reference to the principle of proportionality*

In several Member States, including Denmark, Finland, Germany, Greece, Italy, the Netherlands, Portugal and Sweden a number of courts examining the EU-compatibility of national measures have gone no further than making global references to the “principle of proportionality”.

#### *bb. Concrete criteria referred to by legislatures or courts when analysing proportionality*

Authorities of some Member States, in particular Austria, Belgium, Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands, have however, examined proportionality in detail.

### **Proportionality as between inhabitants and operators**

This criterion has been referred to by Belgian courts.

### **Examination of less restrictive alternative measures (in particular recognition of foreign licenses, country of origin principle)**

In particular in Austria and Germany it was considered important to examine alternative national measures which may be equally effective but less restrictive.

### **3.3.3. Compatibility of national measures with EU-Law and the case law of the ECJ**

The following survey is based upon a review of the national sources collected in this report. It provides an overview of the arguments given by national courts which have either affirmed or called into question the compatibility of national measures with EC-law and ECJ jurisprudence.

#### **3.3.3.1. Main arguments of national authorities *confirming* the EC law compatibility of national measures**

##### **a) Valid justifications in light of EC law**

##### **National justifications correspond to those given on the EC level**

All authorities allege in their considerations relating to the EC law compatibility of national measures the existence of one or more justifications as set out by the ECJ jurisprudence (public and social order, consumer protection etc. see above B.1.b.).

##### **Increase of the offer does not contradict the justification of the national structure**

Dutch and, recently, French courts, for example, have held that the provision of new or additional games of chance by a public sector operator does not contradict a restrictive gambling policy. To legalise certain games of chance and thereby channel consumers of gambling services into the legal gambling market, serves as a valid countermeasure against illegal gambling.

##### **b) Proportionate measures in light of EC law**

##### **State discretion**

Some courts in Germany, Sweden, Italy, Denmark and Spain, for example, have noted that EC case law allows individual Member States to subject gaming to their own rules, which can be stricter than those of other Member States and may even forbid gaming entirely. The state has the discretionary power to define the level of protection needed in its territory. It would therefore be perfectly legitimate under EU law to opt for a State monopoly or to adopt an intermediate position and impose a restrictive license requirement.

##### **Non-applicability of the principle of country of origin**

Some German courts, for example, considered that a foreign license or a foreign control system to which an operator is subject did not need to be taken into account, because the principle of country of origin is not applicable to gambling services, given that a directive based on Arts. 55 and 47 EC Treaty has not yet been enacted in that field.

##### **Proportion between number of inhabitants and operators**

The proportionality of a limitation on the number of casinos was confirmed by reference to the number of inhabitants and profitability aspects (Belgium).

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### 3.3.3.2. *Main arguments of national courts **doubting** the EC Law compatibility of national measures*

#### **a) Non-consistency with the alleged justification**

##### **Extensive marketing strategies and fiscal policy considerations**

Several courts in some Member States including Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands and Sweden have raised the question of whether justifications for national restrictive measures such as the maintenance of public order, prevention of crime, consumer protection and prevention of gambling addiction can be considered valid when public sector gaming operators extensively advertise their services or regularly introduce new games.

It has also been doubted, for example by Italian courts, whether justifications referring to public and social order do not actually camouflage the real aim of protecting public revenues, especially if no verification system has been established to determine the impact on public order and security. In Germany it has been expressly stated that fiscal policy considerations do not constitute a valid justification.

#### **b) Non-proportionality of the national measures**

##### **Strict control system instead of State monopoly**

In Germany and, to some extent, Italy, one option actually discussed as less restrictive but equally effective alternative national measures to control gambling, is the admission of private operators to the gaming market on the basis of a strict licensing and control system, combined with an obligation to use the proceeds for public interest purposes.

##### **Practice of non-recognition of a foreign license**

Austrian and German courts, for example, have considered it appropriate to ask whether a particular operator holds a licence issued by another EU-Member State or a foreign licence and to examine whether this fact would not be sufficient to minimize the risks associated with gambling activities within the territory of a Member State.

##### **Non-consideration of the supervision and disciplinary system of the operator's state of origin**

It was considered necessary to assess, e.g. in Germany, whether a national measure is proportionate when applied to a provider of another (EU-Member) State who is subject to a sufficient control and licensing system in his jurisdiction of origin.

##### **Insufficiently substantiated choice of a particular national measure**

In addition the suggestion was made that the national legislators should set forth in detail their reasons for choosing to impose a particular restrictive measure.



### 3.3.4. Conclusions

#### 3.3.4.1. Justifications

- a. The ECJ jurisprudence requires an objective analysis of whether the restrictions imposed by a Member State **can be supported by an admissible justification**, these being **maintenance of the public order, prevention of fraud and other criminal activities, limitation of the exploitation of the human passion for gambling, prevention of the damaging individual and social consequences of incitement to expenses and more generally consumer protection, maintenance of the social order, protection of moral and cultural aspects, prevention of gambling from being a source of private profit.**

All authorities allege in their considerations relating to the EC law compatibility of national measures the existence of one or more justifications as set out by the ECJ jurisprudence.

- b. The **financing of social activities** cannot be the fundamental justification but must constitute only an **incidental** beneficial consequence. **Fiscal policy considerations** (avoidance of a diminution or reduction of tax revenue) is **as such no valid justification** for national legislative measures.

Member States stress, though to a varying degree, the importance to finance social activities in general as **one among several reasons** for their national measures. In light of the legislations examined fiscal policy considerations are also **one of the reasons** on which national measures are based. Some legislators openly **admit** the importance of this. Some national courts, mainly lower courts, advance that it cannot be excluded that the reference to justifications recognised by the ECJ jurisprudence in reality **camouflages** the real aim of protecting public revenues. Others expressly state that fiscal policy considerations are no valid justification.

- c. The ECJ jurisprudence requires an especially **critical assessment** of the laws of Member States that cite justifications recognised on the EC level, such as consumer protection and the protection of the social order, but permit lawfully constituted operators to engage in **aggressive advertising** or frequently **introduce new forms of games.**

Several courts in some Member States, including Germany, Italy, Sweden and the Netherlands, have stated that **justifications** such as the maintenance of public order and prevention of crime and gambling addiction **cannot be considered valid** when public sector gaming operators extensively advertise their services or regularly introduce new games.

On the other hand Dutch and recently French courts, for example, stated that the increase of the offer of games by a public sector operator **is not inconsistent** with a restrictive gambling policy, as it still serves the aim to channel consumers of gambling services into the legal gambling market and thus constitutes a **countermeasure** against illegal gambling.

- d. The ECJ recently indicated that the reasoning on which a justification is based must enclose **statistical or other evidence** which lead to the conclusion that the justification ground is really existent.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

Also on the national level courts of some Member States start arguing that the national legislators should **be obliged to set forth in detail** their reasons for choosing to impose a particular restrictive measure.

### 3.3.4.2. *Proportionality:*

- a. As regards **proportionality** it must be examined whether the national **restrictions imposed go beyond what is necessary and whether they are not disproportionate** in the light of the ECJ case-law. The justifications invoked by a Member State must be accompanied **by an analysis** of the appropriateness and proportionality of the restrictive measure adopted by that State.

National courts, however, mostly **refer rather globally to the principle of proportionality**, simply stating that a measure is “proportionate” or “proportionate in the light of EC law” or of “the *Gambelli* criteria”, without engaging in any detailed analysis and verification of whether other measures would not have been equally effective, but less restrictive. Others examine the proportionality of national measures in some detail, especially where an **inconsistency** between the national regulatory restrictions and the actual gambling policy can be noted.

- b. The ECJ has stated that, in principle, the level of protection a Member State wishes to provide does **in itself not affect** the proportionality of national provisions, and as a result that the system of protection **can differ from that adopted by another Member State**. It remains however necessary to determine whether the imposition of restrictions goes beyond what is necessary and appropriate **in the particular case** especially where the supplier of the service **is subject to a control system in his Member State of establishment**.

Many national authorities argue that their national measures are proportionate as it is in the discretion of the Member States and not per se contrary to EC case law to opt for strict national measures including a State monopoly. It has to be noted that this consideration is in many cases regarded **as sufficient** with respect to the proportionality test and as a result is not completed by a more detailed proportionality analysis in the particular case as to whether less restrictive alternative measures would be feasible on the national level. On the other hand some national courts questioned whether a distinction should not be made between the case in which an operator **holds a foreign license, notably a license issued by another EU-Member State**, and the case in which he holds none at all, whether the **control systems of another Member State** should not be considered sufficient to minimize the risks associated with gambling services provided outside the territory of that other Member State and **whether justifications such as the maintenance of public order and the prevention of crime and addiction are valid in cases where public sector gaming operators aggressively advertise their own services**.

### 4. ECONOMIC CONSIDERATIONS

#### 4.1. Gambling Industries of EU Member States

The veritable backbone of the economic side of this Report consists of 25 separate presentations of the gambling industries of individual EU Member States.<sup>14</sup> Those presentations systematically integrate all of the useful and prima facie factual data received from stakeholders and (where necessary and very much subject to availability) country-specific data to be found in economic publications and other secondary sources.

Those presentations offer an enormous potential for analytical research into various aspects of gambling in Europe, which potential has by no means been exhausted by our Study. Within the constraints of available time and resources that were put at our disposal, the economics research team has focussed its attention on those points which are essential to the current report, namely the size and structure of the EU's gambling industry and the ways in which its underlying economic parameters are likely to react to different possible stimulations. Much more research needs to be done in order to underpin future policy making and future researchers will certainly find the country-specific presentations in this report to be an invaluable resource.

Indeed, if future policy in the EU is going to be based on accurate data and factual information, and advised by evidence based research, then there is going to have to be a greater commitment by Member States and EU institutions to addressing these information and research shortcomings. The fact that gambling services in the EU are already characterized by revenues in excess of €50,000 million, as well as substantial contributions to tax revenues and good causes, suggests that this should be a fairly high priority. It implies a commitment to develop official statistics to cover the gambling services industries of the individual Member States and of the EU as a whole. It also requires much more attention to be paid to individual sectors of the market for gambling services, especially the media gambling, sales promotional and charity gambling sectors on which so little information is currently available that they are the subject of hardly any analysis in this Report. That is probably the most important conclusion of the research team that has compiled this Report.

#### 4.2. The Aggregate EU Gambling Industry

For the purposes of this Report, the economics research team has extracted a number of important aggregate statistics<sup>15</sup> from the 25 country-specific presentations.

Gross Gaming Revenues (normally referred to in this Report as “GGRs”) generated in each EU Member State during at least the years 2000 to 2004 inclusive, in so far as the relevant data is available, are individually presented<sup>16</sup> for each of the following sectors of the gambling industry: lotteries, casino gaming, machine gambling outside casinos, betting and bingo. Those figures have in turn been consolidated into EU-wide aggregates,<sup>17</sup> which reveal the following highly pertinent proportions of the total GGRs that are attributable to each sector:

---

<sup>14</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 6, “National Reports”

<sup>15</sup> To be found in Chapter 10, “European Statistical Overview”, of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

<sup>16</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 10, point II

<sup>17</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 10, point I

## EXECUTIVE SUMMARY

---

Lotteries	44.6%
Casino Gaming	14.6%
Machine Gambling outside casinos	18.8%
Betting	17.2%
Bingo	4.8%

Although these figures are almost certainly not exact, they do indicate the relative importance of the various sectors of the industry. That is a consideration which should be borne in mind when looking at any part of the current Report.

For further clarification, each of the abovementioned market sectors is subsequently statistically analysed by comparing Member States and distilling EU-wide aggregates.

The Report contains<sup>18</sup> a number of other analytically important statistics, including spending per capita in each market sector and the EU-wide propensity to gamble in each sector. As concerns the ratio of Gross Gaming Revenues to GDP for the 25 Member States for the year 2003, it is noteworthy that the ratio remains under one percent for all Member States except for Cyprus; Malta, where the betting services sector is characterised by a much higher than average proportion of services supplied remotely; and Slovenia, which has a casino industry that attracts a significant portion of its GGRs from cross-border custom or international tourism.<sup>19</sup>

Based upon the statistical data so compiled, the following general observations and conclusions have been drawn by the economics research team about the legal gambling services markets in the European Union.

First, as a result of the Study, the team was able to determine that the five largest sectors of the EU gambling market generated Gross Gaming Revenues (operator winnings, less payment of prizes) of approximately €51,500 million in 2003.

Secondly, the market frameworks for gambling in the EU are very much heterogeneous. Commercial and government owned gaming industries of Member States are organized under a wide variety of ownership regimes and market structures. Ownership and market structures are affected by numerous factors, including Member State laws and regulations; restrictions on product types, characteristics, points of sale, availability, and marketing effort; economies of scale; network effects; and impacts of new technologies. Generally speaking, most EU commercial gaming industries are significantly constrained by law and regulation, as well as by ownership structures and statutory objectives. As a result, they operate in ways that – in comparison to what unrestricted free markets in gambling services with reasonable allocations of property rights and provision of legal protections would bring about – adversely affect the quality, quantity, price, and availability of gambling services. It is accordingly necessary to pay close attention to the particular economic characteristics of each market sector in each Member State, as these can have important welfare implications. The Report takes specific account of the following characteristics:

---

<sup>18</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 10, point III

<sup>19</sup> Refer in particular to Figure 1 at the end of Chapter 2 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

- monopoly franchises<sup>20</sup>
- other restrictions on competition<sup>21</sup>
- network effects<sup>22</sup>
- economies of scale<sup>23</sup>
- geographic constraints<sup>24</sup>
- regulatory constraints<sup>25</sup>
- consumer protection<sup>26</sup>
- extraordinary tax structures<sup>27</sup>

Thirdly, certain comparisons with overseas gambling markets are illuminative. As against the EU figure of approximately €51,500 million in 2003, the legal American gaming industries in 2003 generated<sup>28</sup> Gross Gaming Revenues (GGRs) of US\$72,800 million (€60,700 million<sup>29</sup>). Though aggregate GGRs were similar between the US and EU as of 2003, their composition differed considerably between the European Union Member States as a group and the United States. For example, in the United States, commercial and tribal casinos generated about US\$42,100 million of the total US GGRs in 2003 (58% of the US total), whereas in the EU, casinos comprised only about €7,500 million of GGRs (15% of the EU total.) In the United States, gaming machines (also referred to as slots, Electronic Gaming Devices, or Video Lottery Terminals) outside of casinos are still relatively uncommon; in 2003, such devices generated GGRs of US\$3,900 million (5% of the US total) whereas in the European Union, gaming machines generated GGRs of €9,700 million (19% of the EU total.) Lotteries in the United States generated GGRs of \$17'400 million (excluding Video Lottery Terminals), 24% of US GGRs, whereas in the EU, lottery GGRs were €23,000 million, 45% of the EU total. Betting services, including on-track and off-track betting on horses and sports, amounted to only US\$3,900 million, or 5% of US GGRs, whereas in the EU, the comparable statistic was €8,900 million, 17% of the EU total. Finally, bingo services and charitable gambling generated about US\$4,000 million, or 5% of US GGRs, and in the EU, bingo services were also a relatively small component in the EU, at €2,400 million, or 5% of the EU total.

Finally, EU gambling markets are dominated for the most part by relatively “mature industries,” whose revenue growth is more or less paralleling growth in aggregate personal income in the 25 Member States. This has clear implications for future perspectives. It can in particular be expected that many of the gambling services sectors at the country level will experience single-digit growth in the years ahead, unless there are substantial changes in either the legal or the regulatory environments that determine the types of games, the quality and availability of games that can be offered; or in the technological aspects of games and wagering opportunities that might affect their over-all attractiveness to consumers or to potential customers.

---

<sup>20</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 3, point a.

<sup>21</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 3, point b.

<sup>22</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 3, point d.

<sup>23</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 3, point e.

<sup>24</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 3, point f.

<sup>25</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 3, point g.

<sup>26</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 3, third to last paragraph

<sup>27</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 3, last two paragraphs

<sup>28</sup> According to Christiansen Capital Advisors, “Gross Annual Wager of the United States 2003,” extracted from [www.cca-i.com](http://www.cca-i.com)

<sup>29</sup> Computed at an exchange rate of €1.00 = US\$1.20.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

Comparisons with overseas markets suggest<sup>30</sup> that aggregate consumer demand for gambling services –as measured by the ratio of country Gross Gaming Revenues (GGRs) to country GDP – may be quite elastic with respect to various supply factors, such as the availability, variety, accessibility, attractiveness and pricing of gambling offerings.

Therefore, if new legislation substantially changes the legal and regulatory environment for a particular gambling services sector, it may have dramatic effects on that sector, and – depending on the strength of cross-elasticities of demand – may affect other sectors as well. In a similar vein, if European Court of Justice or European Commission rulings change the fundamentals of competition or rules of engagement, then significant shifts in spending patterns and sectoral profitability may also follow.

Thus, we can expect gambling services sectors to act like mature industries as long as the external legal and competitive environments are stable. Exceptions to this “mature industry” hypothesis can occur when supply conditions are changed. This can be illustrated by a number of recent examples. The rapid expansion of Fixed Odds Betting Terminals (FOBTs) in the United Kingdom in the early 2000s has led to a substantial increase in handle (turnover) and GGRs in betting shops in the UK. In a similar manner, the introduction and launch of the National Lottery in the UK in November 1994 created a new gambling services sector in that country that generated total annual lottery sales of about £5 billion (€7.5 billion) each year thereafter. This did not seem to have significant adverse impacts on the other gambling services sectors in the UK market, but rather served to increase the total proportion of personal income spent on gambling services in the UK.

One could expect that the recent passage of the Gaming Act 2005 in the UK will have significant supply side impacts that will affect the various gambling services sectors in a variety of ways, but also increase the aggregate spend by British citizens on gaming services in that country. In general, for all EU member states, if legislative changes or conditions brought about significant casino resorts of the size and style found in Las Vegas, in Australia, or South Africa, then the casino sector would likely grow dramatically in the countries affected. In late 2005, the American firm Harrah’s Entertainment announced strategic initiatives in Slovenia and Spain that could ultimately lead to destination resort casinos with capital investments of between €500 million and €1 billion. If indeed these come to pass and depending on what catalytic effect they would have on other countries, these kinds of development could change the relative importance of the casino sector in the EU and lead to a more significant role of gaming in the aggregate (as measured by the ratio of GGRs to GDP) throughout the EU.

### 4.3. The Remote Gambling Industry in the EU

As part of the Study leading up to this Report, a survey instrument was developed and disseminated to all known remote gaming operators in the EU, as well as the regulatory authorities in Gibraltar and in Malta. As of mid-February 2006, a total of 19 companies from Malta, Gibraltar, Finland and the United Kingdom had responded. Because we did not have any information on the size (as measured in GGRs) of the respondents relative to the size of non-respondents, we were unable to use the survey results to estimate the aggregate size of the remote gaming sector in the EU. However, we could draw other conclusions from the

---

<sup>30</sup> Refer to the end of Chapter 2 (“Dimensions of the legal gaming services industries in the European Union), of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report, under the heading, “Discussion”.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

survey data<sup>31</sup> based upon the assumption that the companies that did respond are representative of the sector as a whole.

In the estimation of the 19 respondents, they were generating GGRs in 2004 of approximately €1.2 billion, having expanded from only about €115 million in 2001. They forecast that their GGRs would grow to in excess of €6 billion by 2009. This would suggest an average annual rate of compound growth from 2004 to 2009 of about 40%, considerably greater than the GBGC global forecast (discussed below.)

Based on an unweighted average of the 19 respondents on this question, betting services generate over half of the GGRs for remote gaming service companies, casino games about another third and virtual slot machines much of the balance, with the remainder picked up by bingo, internet poker, and lottery products.

Based on overall GGR estimates for the remote gaming sector, the 19 companies that responded to this survey reflect about half of the remote gaming services industry for the year 2004. Though we cannot assign much accuracy to this, we can use it as a rule of thumb to roughly estimate certain parameters for the entire industry, such as levels of employment. If indeed this cohort of respondents reflects about half the remote gaming industry in the EU, then the employment growth for the sector went from less than 500 in 2000 to around 5,000 in 2004. Forecasts for future employment growth would push total employment (within and outside the EU) to about 10,000, of whom about 6,000 would be employed within the EU. Thus, even though the remote gaming sector may become an increasingly important part of the gambling services sector in the EU, it is likely to remain a relatively small employer.

The remote gaming companies were also asked to provide information on the demographics of their registered players. All respondents reported a growing number of registered players within both their primary EU country of operations and other EU Member States. They reported an aggregate of 63% of all registered players to be within the 18-35 age group, 32% to be within the 36-55 age group, and 5% to be of age 56 and over.

Respondents were also asked to differentiate between the percentage of their EU gaming revenues that were generated within the Member State where they are primarily based versus cross-border GGRs within the EU. (For the purposes of this analysis, responses from Gibraltar were treated as if they were primarily based in the United Kingdom.) The respondents indicated that between 15% and 30% of their revenues came from other Member States between 2000 and 2003, increasing to about 45% in 2004 (probably due to the expansion of licenses in Malta.) The forecast through 2009 had the percentage of EU cross-border spending in the 20% to 30% range.

It is interesting to compare these primary figures with published estimates,<sup>32</sup> each of which assume only clearly predictable changes in the policy context. For example, Gaming and Betting Global Consultants have issued (in their leading publication which is presented at the very beginning of this Part and which is normally referred to in this Report as the “GBGC analysis”) figures for GGR from interactive gaming in Europe showing a rise from an initial low level in 1999, that took off sharply in 2001 and carried on increasing substantially through 2002 and 2003, but at a decreasing rate. It would appear that the market is still in an early phase of growth, but perhaps showing signs of heading towards maturity. The rates of

---

<sup>31</sup> Refer to point 10, “Survey Data for Remote Gaming Companies in the EU”, of Chapter 7 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

<sup>32</sup> Refer to point 5, “Estimating the Economic Impact of Remote Gambling in Europe”, and point 11, “The Future of Remote Gambling in the EU”, of Chapter 7 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

increase per year are as follows; 2000 162.5%, 2001 233.3%, 2002 55.7% and 2003 31.1%. If the future annual percentage rates of increase remain at two-thirds of the previous year [i.e. in 2004 the increase is 20.5%, in 2005 13.5% and so on] then by 2012 remote gambling GGRs in Europe would be roughly €2,700 million. Since the EU accounts for 90.5% of Europe's total gambling spend, we may estimate that the EU would generate an interactive GGR of about €2,400 million in 2012. This would be about 85% greater than it was in 2003.

Figures published by the River City Group and by the Association of Remote Gambling Operators indicate that the global interactive gambling market currently provides a GGR of about €5,700 million (US\$7,000 million) per annum as of 2003, with the EU share being about €1,630 million (US\$1,980 million). The global remote and internet gaming industry is forecast to grow from about US\$9,000 million in 2004 to US\$25,000 million in 2010.<sup>33</sup>

Based upon a review of these studies of remote and internet gaming – as well as survey data collected as a portion of our own Study – the economic research team's best estimate of the size of the European Union remote and internet gaming sector (that sector which offers gambling services via the internet, through mobile phone services, and through interactive television wagering) represented between €2,000 million and €3,000 million in GGRs from EU consumer expenditures in 2004, and growing rapidly.

If the above estimates hold true, then the economic importance of remote gambling is likely to continue to rise, but not beyond 5% of the total EU gambling market by 2012. This estimate takes account of both factors favoring growth and factors that could restrict it. In those EU Member States which have poorly developed land-based gaming sectors, the importance of remote gambling as a proportion of the total market for gambling services could rise well beyond 5%. It is possible that some EU Member States will try to effectively prohibit remote gambling with overseas operators or foreign operators generally, but consumers would likely still find a way to indulge their passion – as the USA has found.

Firms that offer land-based as well as remote gambling services will pursue the remote business to extend their sales in total, even though some of it will undoubtedly substitute for their land-based sales. Relative taxation levels will be an important factor in determining the relative extent of remote versus land-based gambling. If remote gambling, due to its situational mobility, were able to induce governments to offer it lower tax rates on income than is paid by land-based businesses, that might be particularly conducive to growth. Low tax rates on remote gambling could, however, be counterweighted by the lower profit margins that may emerge if indeed it turns out to be more competitive than land-based gambling, due to easier entry into the market and depending on the ultimate resolution of legal challenges with respect to the right to offer remote gambling services in various Member States.

Although the above estimates probably reflect a set of reasonable speculations that would be forthcoming from remote gambling industry professionals and analysts, it is appropriate to include some words of caution.

First, although our economic research team agrees that remote gambling is unlikely to replace land-based gambling, it thinks that the two forms of gambling are increasingly likely to merge, for example in branding and marketing, and in the context of retail outlets such as internet sports cafes where it is possible to gamble on remote sites.

---

<sup>33</sup> Extracted from [www.cca-i.com](http://www.cca-i.com) and Deutsche Bank, "Online Gaming: Real or Surreal Returns?" 19 July 2005.



## EXECUTIVE SUMMARY

---

Secondly, new forms of gambling are likely to emerge which particularly suit delivery by remote means and which secure a very large share of the market very quickly. This has already occurred with poker – a game of skill where consumers endeavour to play with others of approximately the same skill levels and similar tolerance for losses; the internet makes organizing such games easier than in traditional physical settings. Lottery and bingo games may prove to be especially suitable for provision by remote means, for different reasons such as the easy access of the billing system. It also seems plausible that people will find ways of betting on the games they currently play on play stations and this might further extend the remote market. In general then, much of what will happen with remote gambling over the next decade may not be able to be anticipated today.

### 4.4. Scientific Studies and Published Literature on Gambling and its Consequences

In order to provide a firm foundation for developing reasonable scenario models that could provide a basis for planning the future of the gambling services sectors of the Member States of the European Union, our economics research team examined a substantial amount of English-language peer-reviewed economic research that deals with gambling industries and their economic characteristics.<sup>34</sup> The team also looked at economic literature that examined the relationships between gambling and crime, cost-benefits studies and gambling, and problem gambling. The objective of this review was to allow the generation of reasonable sets of assumptions in development of scenarios that project, in both qualitative and quantitative terms, economic and distribution implications of possible alternative “states of nature” that might prevail with regard to EU gaming industries in the next decade. For reasonable scenario analysis, empirical measures of some of the economic and income distribution effects are critical. In order to gauge such relationships, it is necessary to borrow from the findings of prior research that may have explored such estimates among gambling services sectors and with respect to consumer responses to changes in important economic variables. In the review of the peer-reviewed literature, due to the difficulties in locating and translating articles in journals not written in English, it was determined that the most efficient allocation of our available resources was to review articles written in English or already translated into English.

After this review of the published academic literature, quantitative economic studies concerning gambling demand (handle or sales) and revenue were identified in the following four major gambling areas: pari-mutuel wagering, bookmaker wagering, lottery wagering and casino wagering. The team was unable to locate any published articles with quantitative analysis in the following areas of interest: internet betting, bingo, charity gaming, media games or sales promotions.

From the point of view of market economics, our Report therefore reviews and summarises<sup>35</sup> the existing scientific literature concerning three of the principal gambling market sectors:

- Lotteries
- Casino gaming
- Betting (broken down into fixed-odds or bookmaker betting and totalisator or pari-mutuel betting).

---

<sup>34</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 8 of this Report

<sup>35</sup> Under point 1, “The Economics of Gambling”, of Chapter 8 of the 2<sup>nd</sup> Part.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

For each of these market sectors, the review focuses on four economically important relationships:

- between changes in the price of the particular gambling service and changes in the demand for the particular gambling service (so-called own-price elasticity of demand);
- between changes in the price of other gambling services and changes in the demand for the particular gambling service (so-called substitution effects);
- between changes in the level of governmental regulatory restriction and changes in the demand for the particular gambling service (or more realistically in the demand which could be lawfully satisfied);
- between changes in the level of consumption of the particular gambling service and changes in the demand for other goods and services (so-called displacement effects);

From the point of view of macroeconomics or “socio-economics”, our Report reviews and summarises the existing scientific literature concerning three economically significant relationships that are also of considerable importance for gambling policy and the politics of gambling:

- between changes in the level of consumption of gambling services and changes in the prevalence of personal bankruptcies<sup>36</sup>;
- between changes in the level of consumption of gambling services and changes in the prevalence of crime<sup>37</sup>;
- between changes in the level of consumption of gambling services and changes in the prevalence of excessive and/or compulsive “problem gambling”.<sup>38</sup>

In respect of the last mentioned relationship, our Report takes special account<sup>39</sup> of statistical data provided by stakeholders concerning the prevalence of pathological gambling behaviour in Austria, Estonia, Finland and the United Kingdom. The results of these investigations are not based on uniform methodology and have not been subject to peer review, so they cannot in any case serve as a basis for estimates of the prevalence of pathological gambling in the EU as a whole, even if the social and cultural peculiarities of individual Member States were to be left out of account.

It is of the foremost importance to note that – as is the case in other parts of the world – EU Member States have only relatively recently recognized problem and pathological gambling as a significant public health issue. So far, they have put comparatively light regulations in place to deal specifically with this issue, and have yet only allocated limited resources to research into, treatment of, public education about and prevention of problem and pathological gambling within their societies, cultures, and social environments.

Although all EU jurisdictions have been concerned in principle to minimize the negative social impacts of commercial gambling, various EU Member States differ with respect to the nature and structure of the gambling industries they have authorized, as well as with respect to their taxation policies dealing with gambling industries. There has, consequently, been no uniformity in the way the governments of EU Member States have addressed the issue of negative social impacts, including problem gambling.

---

<sup>36</sup> Refer to point 2, “Gambling: Bankruptcies and Crime”, of Chapter 8 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

<sup>37</sup> Refer to point 2, “Gambling: Bankruptcies and Crime”, of Chapter 8 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

<sup>38</sup> Refer to Chapter 9 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

<sup>39</sup> Under point 9, “Submissions on Problem Gambling in Response to Information requests”, of Chapter 9 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

Most EU countries have a single national lottery at least in part because of a belief that this provides a degree of control so that problem gambling and player protection issues can be effectively addressed. For the same reason, some countries – such as Holland, Finland, Sweden and Austria – have kept casino gambling under government ownership and control. Increasingly, those countries which have allowed a proliferation of gambling machines in convenience locations outside of casinos are seeking ways to address the perception – and perhaps the reality – that such machines are especially likely to elicit problem gambling behaviors. EU Member States are also agreed in principle that it would be desirable to be able to regulate gambling on the internet, but they have not yet agreed on how this can and should be done.

### 4.5. Scenarios of Future Growth in the EU Gambling Industry

As part of the terms of reference of this Report, alternative scenarios for the future of the various sectors of the market for gambling services in the Member States of the EU are put forward.<sup>40</sup> Based on the information gathered with respect to the various sectors, as well as the review of published peer reviewed economics literature discussed above, our economics research team has constructed three distinct scenarios based upon distinct assumptions as to the underlying economic conditions and particularly as to the regulatory environment.

In order to gain a relative sense of how the different scenarios would affect the level of GGRs among countries and among gambling services sectors – as well as each sector's capabilities to contribute to tax revenues, contributions to designated beneficiaries (i.e. "good causes"), and earnings for shareholders – the team made reasonable estimates as to the level of profit margins by gambling services sector. These are then modified explicitly for the various sectors under each of the three scenarios.

Our "baseline scenario" assumes that not much will change in the near future regarding the legal status, ownership structure and general competitive nature of the gambling services sectors in the Member States of the EU. The one main exception within the Baseline Scenario is a relatively rapid growth of remote gambling offerings, which would likely occur primarily in the betting services sector, but would also be manifested to some extent in the lottery sector (sales of lottery products on-line) and in the casino sector (with internet offerings of table games, simulated gaming devices, and internet poker.) For simplicity, we assume in the Baseline Scenario that all extraordinary growth in remote gambling offerings would show up in the betting services sector.

The Baseline Scenario is intended to provide a basis for comparison of the economic and social impacts when varying degrees of relaxation of economic, ownership, and competitive constraints are imposed on the gambling services sectors of the EU. The nature of such impacts on the level of gaming and wagering activity and on GGRs, as well as the expected approximate magnitude of those impacts, are derived in our Report from a detailed review of the relevant scientific economic literature.<sup>41</sup> Generally speaking, relaxation of such constraints has the effect of reducing Economic Rents while, at the same time, enhancing value that accrues to consumers in general, so-called *Consumer Surplus*.<sup>42</sup> Based on experience

---

<sup>40</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 11.

<sup>41</sup> Refer above, point 4.4, and to Chapter 8 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.

<sup>42</sup> *Consumer Surplus* is defined as the difference between what a consumer is willing and able to pay for a commodity and what he has to pay, aggregated over all consumers. Thus, a price

## EXECUTIVE SUMMARY

---

in other parts of the world, such relaxations will also expand the aggregate amount of spending on gambling services and increase the ratio of GGRs to GDP in the affected countries.

Two alternative scenarios to the Baseline Scenario have been developed by our economics research team. It has constructed these scenarios to try to provide some flavour of how contingencies that might emerge in the EU would affect the size, market shares, profitability, and Economic Rent generating capabilities of Member States. The findings of the team concerning the theoretical economic consequences that would *a priori* be expected to result from such changes are explained in detail.<sup>43</sup> The Report then uses the scenarios to indicate possible variations in a number of economic measures, tied to the underlying assumptions used.

The First Alternative Scenario is considered the more moderate of the two, involving changes that would emphasize the principles of “free and fair trade” and “proportionality” in allowing enterprises the opportunity to gain access to EU Member State gambling services sectors, but without relaxing restrictions and constraints on those sectors that are presently in place. The Second Alternative Scenario is more extreme and assumes that a combination of legal, technological, competitive, and policy decisions will substantially open up the gambling services sectors to intra-EU competition.

The authors of this Report believe that the assumptions underlying the three scenarios are generally reasonable illustrations of situations that might emerge in reality. Stakeholders and other readers of this Report may or may not agree that they are reasonable. Nonetheless, the real purpose of our presentation of alternative scenarios is not to make concrete forecasts of the future, but much more to demonstrate the probable interactions among the various sectors of the European gambling market resulting from alternative possible developments.

### 4.5.1. Baseline Scenario

Our baseline scenario reflects the view that the five main gambling services sectors – lottery, casinos, gaming machines, betting services, and bingo – will grow, but only in proportion to gross domestic product (GDP) within each of the 25 Member States. Exceptions to this occur with respect to remote gambling offerings and with respect to all types of gambling services in the UK, which will be affected by the implementation of the Gaming Act 2005 and the growth of so-called Fixed-Odds Betting Terminals (“FOBTs”).

The baseline assumptions regarding market sector growth generate a forecast for gambling services revenues of €63,900 million for 2010. This is a 24% increase over GGRs generated in 2003.

Our baseline model suggests the betting services sector will increase its market share from 17.2% to 20.8% of all EU GGRs between 2003 and 2010. The relative growth in the betting services sector is due to the assumptions made regarding the expansion of remote gaming services throughout the European Union, though some of these revenues would actually be accruing to national lotteries that had the authorization within their respective jurisdictions to

---

<sup>43</sup> reduction (or improvement in the quality or availability of the product) has the effect of increasing Consumer Surplus.  
In Chapter 11 of the 2<sup>nd</sup> Part of our Report, following the heading, “Economic Considerations in Establishing Quantitative Models for Alternative Scenarios”.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

offer remote gambling services to their customers, as well as to internet casinos and internet poker services.

If we use the same set of assumptions for profit margins in the Baseline Scenario and apply them to estimated 2003 GGRs, the total amount of *Economic Rents*<sup>44</sup> available for taxes, distributions to designated beneficiaries, or as above-normal profits for gaming operations, will be something like €37,600 million, about 73% of GGRs. In light of the high tax rates imposed on many privatized forms of gambling within the EU, as well as the major contributions that are made to either government general fund revenues or earmarked “good causes,” as discussed in the various country reports, these seem to be reasonable estimates in the absence of a detailed accounting of the specific breakdown of Economic Rents among stakeholders.

Applying the same margins to the forecasts for the year 2010 implies an aggregate of Economic Rents available for taxation, distribution to designated entities (so-called “good causes”) and for distribution to shareholders and retained earnings, of around €45,300 million on GGRs of €63,900 million, or about 71% of GGRs. Our report sets out<sup>45</sup> individual estimates of Economic Rents available by country and by sector for the forecast to 2010.

Under the Baseline Scenario, it would not be expected that EU employment in gambling services would change any more than the rate of growth of GGRs, and perhaps less due to continuing efforts at operational efficiency. Exceptions to this would occur within the casino industry in the UK and in the remote gambling segment of the various gambling services sectors. With regard to remote gaming services, our Report shows<sup>46</sup> that this is not a very labor intensive segment of the market. Even with the forecast growth in GGRs for this segment, total employment within the entire EU would likely only grow from about 5,000 in 2004 to between 10,000 and 15,000 individuals by 2010.

### 4.5.2. First Alternative Scenario

The first of our alternative scenarios is intended to reflect a hypothetical situation where courts or legislative bodies are generally sympathetic to the argument that state monopolies and other constraints on free and fair trade in the gambling services sector cannot be justified because of the principles of free and fair trade and proportionality. Furthermore, remote gaming services providers would be able to enter into presently protected gambling markets of Member States in the offering of their services, though they would have to abide by the constraints dictated by the gambling laws of national governments. Nonetheless, we assume that there would be no significant relaxation of the constraints on how games or wagering opportunities can be offered (except with regard to access provided to remote gambling services).

---

<sup>44</sup> *Economic Rents* are defined as earnings for an enterprise over and above a normal return on invested capital, caused by the scarcity of supply of the resources used to generate revenues for the enterprise. In these examples, Economic Rents accrue because of constraints on supply of gambling services. In competitive markets without supply constraints, Economic Rents would get bid away via competition typically by lower prices.

<sup>45</sup> In Chapter 11 of the 2<sup>nd</sup> Part, just before the heading, “Alternative Scenarios”.

<sup>46</sup> Under point 10, “Survey data for Remote Gaming Companies in the EU”, of Chapter 7 of the 2<sup>nd</sup> Part.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

The major effects of this First Alternative Scenario would be to shift the composition of Economic Rents from government (i.e. because of the loss of monopoly status for some gambling services providers, especially in the casino gaming, gambling machines and betting services sectors) to new service providers (i.e. those who were successful in the tendering process.) Furthermore, the greater access of remote gambling service providers to markets within the EU would increase competition in the betting services sector and perhaps in the casino and gambling machine markets as well. This would likely result in price competition in these areas. Because of substitution effects, we could expect relative reduction in sales for land-based casino and gambling machine products. Furthermore, we could expect substitution away from bingo because it is a relatively less convenient product in comparison to the remote gambling offerings. However, besides remote gambling, there would only be limited effects on the extent of competition among and within the other gambling services sectors.

For the First Alternative Scenario, we assume that the growth rate of the remote gambling services sector is 20 % per annum through 2010. The growth rates of casino gaming and gaming machines are reduced (in comparison to the Baseline Scenario) by 0.5% per annum from 2006 onward, reflecting the substitution effect from remote gambling services. Bingo's growth rate is reduced by 1.0% from 2006 onward in comparison to the Baseline Scenario, and lottery GGR growth remains the same as under the Baseline Scenario.

The increased level of competition underlying our First Alternative Scenario will certainly affect the presumed profit margins of operators in the various sectors. Economic Rents will obviously decline as a result, but not dramatically. A reduction in Economic Rents occurs because of the presumed lower profit margins in various sectors, and is in the magnitude of 6% in comparison to the Baseline Alternative. Detailed results are set out in our Report<sup>47</sup> on a sector by sector and country by country basis.

### 4.5.3. Second Alternative Scenario

The second of our alternative scenarios is intended to reflect a hypothetical situation where events within the EU, whether driven by court decisions, legislative changes, or new technologies (or some combination of the three), lead to a considerably more open marketplace for gambling services sectors in the EU. This can be considered an “extreme case” of opening gambling services markets in a manner that would allow for extensive cross-border competition, emergence of destination resort-style casinos, relatively unconstrained remote gambling offerings and competition among lotteries regardless of their Member State affiliations. In this alternative, we build upon the assumptions from the First Alternative, and further assume that there would be significant relaxations in the present constraints on how games or wagering opportunities can be offered, increased competition among sectors manifesting itself in reduced prices of gambling services to consumers, subsequent greater penetration by remote gambling offerings, and a break-down in implicit agreements not to compete among the existing national lotteries in the EU.

In general, if this were to transpire, it would lead to a substantial reduction in Economic Rents, an even more substantial increase in Consumer Surplus<sup>48</sup> and a notable increase in

---

<sup>47</sup> 2<sup>nd</sup> Part, Chapter 11, immediately before the heading, “Second Alternative Scenario : Opening the Markets”.

<sup>48</sup> It should be noted that the primary source of Economic Rent is Consumer Surplus, ie. because of constraints on supply, suppliers are able to charge higher prices than market conditions would dictate. As prices are lowered and markets become more competitive, consumers gain

## EXECUTIVE SUMMARY

---

aggregate spending on gambling services in the Member States of the EU. Based on the experience in other countries, such as the United States, Canada, New Zealand, and Australia, the ratio of GGR/GDP could be expected to increase dramatically, perhaps ultimately to double.

Based upon our assumptions, the Second Alternative Scenario produces an estimated 53% increase in total GGRs in 2010 over GGRs in 2003. This is much greater than growth rates of 24% and 25% relative to GGRs in 2003 under the Baseline and First Alternative Scenarios, respectively. Total handle actually grows considerably more than this, but is negated to a large extent by the significant price reductions which we had assumed. Certainly more significant is what our hypothetical model suggests with respect to particular gambling services sectors. Comparing GGRs under the Second Alternative Scenario to GGRs under the Baseline Scenario, there is a considerable redistribution of GGRs among the five main gambling services sectors, with the greatest growth occurring in the casino, gambling machine, and betting service sectors, more moderate growth in the lottery sector, and a moderate decline in the Bingo sector.<sup>49</sup> Detailed estimates of market shares of GGRs, broken down by gambling services sector for the Second Alternative Scenario, are set out in our Report.<sup>50</sup>

The extent of Economic Rent change under the Second Alternative will depend on how much they have been eroded by deregulation and increased competition. Our report lists<sup>51</sup> the presumed profit margins and resulting Economic Rents for the various sectors of the gambling services market under this scenario. The model suggests that overall Economic Rents would fall from about €45,000 million to about €38,500 million, a decline against the Baseline Alternative of about 17%. How the Economic Rents would be divided among tax revenues, contributions to designated beneficiaries, and returns to operators and owners would depend upon tax policies and contractual obligations.

### 4.5.4. Socio-Economic Consequences

In distilling the formal effects of each scenario, for the sake of clarity, our Report at first intentionally avoids paying attention to unintended and undesirable effects that may be produced by different degrees of expansion of gambling markets. However, such effects, to the extent that they are actually manifested, are certainly of economic, as well as social and political importance and are therefore given separate consideration in our Report.<sup>52</sup>

One could make a fairly strong case that the extent of unintended adverse consequences, such as social costs associated with increases in problem and pathological gambling, increases in crime associated with gambling, changes in bankruptcies, suicides, etc, would be quite similar under the Baseline Scenario and the First Alternative Scenario. This would be the case if the alternative institutional relationships between governments and service providers still delivered the same level and efficiency of consumer protections and other safeguards. Since the prices of gambling services and the level of constraints placed on the

---

from reduced Economic Rent and there are further gains due to reduction in “deadweight losses,” being inefficiencies associated with supply-constrained situations.

<sup>49</sup> The changes in the casino and machine gambling sectors are consistent with recent experience in the United States and in other countries that have more extensive casinos and/or gambling machine sectors than are presently found in the EU.

<sup>50</sup> In Chapter 11 of the 2<sup>nd</sup> Part, before the heading, “Unintended Adverse Consequences”.

<sup>51</sup> In Chapter 11 of the 2<sup>nd</sup> Part, just before the heading, “Unintended Adverse Consequences”.

<sup>52</sup> In Chapter 11 of the 2<sup>nd</sup> Part, under the heading, “Unintended Adverse Consequences”.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

gambling services sectors remain more or less the same under these alternatives, there should not be much difference between them in terms of unintended adverse consequences.

However, under the Second Alternative Scenario, there may very well be an increase in various unintended adverse consequences associated with gambling. As our review of the scientific literature reveals,<sup>53</sup> there are several studies which show no statistically significant linkage between expanded gambling offerings and bankruptcies while several others show a statistically significant but relatively small linkage between expanded gambling offerings and bankruptcies. Results of the peer reviewed research on the relationship of expanded gambling to crime have produced mixed results, with instances of increases, no change, and decreases relative to the availability of casino gaming. As a result, the scientific evidence on direction and magnitude of expanded gambling offerings and crime is not conclusive one way or the other. There is no clear scientific research that links increases in the availability of gambling services to increases in the rates of problem and pathological gambling, even though there is considerable evidence that suggests this might be the case. Nonetheless, under this Scenario, there very well may be increased attention paid to these possibilities, and a subsequent political backlash because of the perception (if not the reality) of the consequences of such expansion.

Among other findings, it is clear from the results of this analysis that Member States of the European Union need to sponsor or encourage additional scientific research to address many of these important social impact questions. In the interim, policy will have to be made based upon the limited research that is available, much of which was generated in other countries, with perhaps important social, political and cultural differences.

---

<sup>53</sup> Refer above, point 4.4, and to Chapter 8 of the 2<sup>nd</sup> Part of this Report.



## TABLE OF CONTENTS

---

### TABLE OF CONTENTS

<b>Synoptic Table</b>	<i>ii</i>
<b>Executive Summary</b>	<i>iv</i>
<b>Table of Contents</b>	<i>xlvi</i>
 <b>1<sup>st</sup> PART – LEGAL STUDY</b>	 <b>1</b>
 <b>Chapter 1</b>	
<b>NATIONAL REPORTS</b>	<b>2</b>
 <b>AUSTRIA</b>	 <b>3</b>
I. Introduction	4
II. Listing	8
III. Barriers	15
 <b>BELGIUM</b>	 <b>37</b>
I. Introduction	38
II. Listing	45
III. Barriers	55
 <b>CYPRUS</b>	 <b>100</b>
I. Introduction	101
II. Listing	105
III. Barriers	110
 <b>CZECH REPUBLIC</b>	 <b>126</b>
I. Introduction	127
II. Listing	130
III. Barriers	133
 <b>DENMARK</b>	 <b>138</b>
I. Introduction	139
II. Listing	145
III. Barriers	149
 <b>ESTONIA</b>	 <b>173</b>
I. Introduction	174
II. Listing	177
III. Barriers	182
 <b>FINLAND</b>	 <b>190</b>
I. Introduction	191
II. Listing	195
III. Barriers	199

## TABLE OF CONTENTS

---

<b>FRANCE</b>	217
I. Introduction	218
II. Listing	221
III. Barriers	228
 <b>GERMANY</b>	 265
I. Introduction	266
II. Listing	281
III. Barriers	309
 <b>GREECE</b>	 386
I. Introduction	387
II. Listing	390
III. Barriers	394
 <b>HUNGARY</b>	 406
I. Introduction	407
II. Listing	410
III. Barriers	412
 <b>IRELAND</b>	 416
I. Introduction	417
II. Listing	420
III. Barriers	427
 <b>ITALY</b>	 456
I. Introduction	457
II. Listing	466
III. Barriers	480
 <b>LATVIA</b>	 553
I. Introduction	554
II. Listing	559
III. Barriers	564
 <b>LITHUANIA</b>	 572
I. Introduction	573
II. Listing	577
III. Barriers	579
 <b>LUXEMBOURG</b>	 583
I. Introduction	584
II. Listing	587
III. Barriers	591

## TABLE OF CONTENTS

---

<b>MALTA</b>	602
I. Introduction	603
II. Listing	608
III. Barriers	612
 <b>NETHERLANDS</b>	 623
I. Introduction	624
II. Listing	630
III. Barriers	645
 <b>POLAND</b>	 702
I. Introduction	703
II. Listing	706
III. Barriers	708
 <b>PORTUGAL</b>	 715
I. Introduction	716
II. Listing	720
III. Barriers	730
 <b>SLOVAKIA</b>	 761
I. Introduction	762
II. Listing	768
III. Barriers	770
 <b>SLOVENIA</b>	 774
I. Introduction	775
II. Listing	777
III. Barriers	780
 <b>SPAIN</b>	 783
I. Introduction	784
II. Listing	790
III. Barriers	818
 <b>SWEDEN</b>	 868
I. Introduction	869
II. Listing	874
III. Barriers	879
 <b>UNITED KINGDOM</b>	 903
I. Introduction	904
II. Listing	917
III. Barriers	931

## TABLE OF CONTENTS

---

<b>Chapter 2</b>	<b>965</b>
<b>EUROPEAN UNION-WIDE SURVEYS</b>	
<b>Compatibility of National Measures with Art. 43, 49 EC Treaty</b>	<b>966</b>
Introduction	966
I.    Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC in Gambling Cases	968
II.   Summary of the Findings	984
III.  Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC with the Criteria Established by the ECJ	992
<b>Taxation of Gambling Services in EU Member States</b>	<b>1057</b>
I.    Introduction	1057
II.   Lottery Tax Rates	1060
III.  Casino Gaming Tax Rates	1061
IV.   Rates of Tax on Gambling via Machines outside Casinos	1062
V.    Betting Tax Rates	1063
VI.   Bingo Tax Rates	1064
VII.  Taxes and Charges Imposed by Member States	1065
 <b>2<sup>nd</sup> PART – ECONOMIC STUDY</b>	 <b>1094</b>
<b>Chapter 1</b>	
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1096</b>
<b>Chapter 2</b>	
<b>DIMENSIONS OF THE LEGAL GAMING SERVICES INDUSTRIES IN THE EUROPEAN UNION</b>	<b>1101</b>
<b>Chapter 3</b>	
<b>GENERAL ECONOMIC OBSERVATIONS</b>	<b>1107</b>
<b>Chapter 4</b>	
<b>OBSERVATIONS ON THE EU CASINO GAMBLING SECTOR</b>	<b>1112</b>
<b>Chapter 5</b>	
<b>METHODOLOGY AND DATA GATHERING</b>	<b>1115</b>
<b>Chapter 6</b>	
<b>NATIONAL REPORTS</b>	<b>1120</b>
<b>AUSTRIA</b>	<b>1121</b>
I.    Introduction	1121
II.   Gaming Sector Analysis	1121
III.  National Summary	1129

## TABLE OF CONTENTS

---

<b>BELGIUM</b>	1130
I. Introduction	1130
II. Gaming Sector Analysis	1130
III. National Summary	1140
<b>CYPRUS</b>	1141
I. Introduction	1141
II. Gaming Sector Analysis	1142
III. National Summary	1148
<b>CZECH REPUBLIC</b>	1149
I. Introduction	1149
II. Gaming Sector Analysis	1149
III. National Summary	1155
<b>DENMARK</b>	1156
I. Introduction	1156
II. Gaming Sector Analysis	1158
III. National Summary	1164
<b>ESTONIA</b>	1165
I. Introduction	1165
II. Gaming Sector Analysis	1166
III. National Summary	1170
<b>FINLAND</b>	1171
I. Introduction	1171
II. Gaming Sector Analysis	1174
III. National Summary	1182
<b>FRANCE</b>	1183
I. Introduction	1183
II. Gaming Sector Analysis	1184
III. National Summary	1194
<b>GERMANY</b>	1195
I. Introduction	1195
II. Gaming Sector Analysis	1197
III. National Summary	1211
<b>GREECE</b>	1212
I. Introduction	1212
II. Gaming Sector Analysis	1213
III. National Summary	1217
<b>HUNGARY</b>	1218
I. Introduction	1218
II. Gaming Sector Analysis	1220
III. National Summary	1228
<b>IRELAND</b>	1229
I. Introduction	1229
II. Gaming Sector Analysis	1229
III. National Summary	1241

## TABLE OF CONTENTS

---

<b>ITALY</b>	1242
I. Introduction	1242
II. Gaming Sector Analysis	1246
III. National Summary	1250
<b>LATVIA</b>	1251
I. Introduction	1251
II. Gaming Sector Analysis	1255
III. National Summary	1261
<b>LITHUANIA</b>	1262
I. Introduction	1262
II. Gaming Sector Analysis	1265
III. National Summary	1272
<b>LUXEMBOURG</b>	1273
I. Introduction	1273
II. Gaming Sector Analysis	1273
III. National Summary	1275
<b>MALTA</b>	1276
I. Introduction	1276
II. Gaming Sector Analysis	1278
III. National Summary	1283
<b>NETHERLANDS</b>	1284
I. Introduction	1284
II. Gaming Sector Analysis	1291
III. National Summary	1301
<b>POLAND</b>	1302
I. Introduction	1302
II. Gaming Sector Analysis	1305
III. National Summary	1311
<b>PORTUGAL</b>	1312
I. Introduction	1312
II. Gaming Sector Analysis	1313
III. National Summary	1323
<b>SLOVAKIA</b>	1324
I. Introduction	1324
II. Gaming Sector Analysis	1326
III. National Summary	1329
<b>SLOVENIA</b>	1330
I. Introduction	1330
II. Gaming Sector Analysis	1330
III. National Summary	1336
<b>SPAIN</b>	1337
I. Introduction	1337
II. Gaming Sector Analysis	1338
III. National Summary	1353

## TABLE OF CONTENTS

---

<b>SWEDEN</b>	1354
I. Introduction	1354
II. Gaming Sector Analysis	1359
III. National Summary	1371

<b>UNITED KINGDOM</b>	1372
I. Introduction	1372
II. Gaming Sector Analysis	1378
III. National Summary	1398

<b>Chapter 7</b>	
<b>THE IMPACTS OF INTERNET GAMBLING AND</b>	
<b>OTHER FORMS OF REMOTE GAMBLING</b>	
<b>ON THE EU GAMBLING MARKET</b>	1399

<b>Chapter 8</b>	
<b>REVIEW OF SCIENTIFIC LITERATURE</b>	
<b>ON GAMBLING</b>	1427

<b>Chapter 9</b>	
<b>PROBLEM GAMBLING</b>	1442

<b>Chapter 10</b>	
<b>EUROPEAN STATISTICAL OVERVIEW</b>	1460

<b>Chapter 11</b>	
<b>DEVELOPING SCENARIOS FOR THE FUTURE</b>	1479

## APPENDICES

<b>Appendix 1</b>	
Lists of Secondary References	
Bibliographies of Research Examined for this Report	1514

<b>Appendix 2</b>	
Organizations Contacted for Information	1526

<b>Appendix 3</b>	
List of Respondents to the Survey, by Country	1554

<b>Appendix 4</b>	
The Authors of this Report	1563

<b>Appendix 5</b>	
Stakeholders' Observations	1567

# **1<sup>st</sup> PART**

## **LEGAL STUDY**





Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# CHAPTER 1

## NATIONAL REPORTS



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# AUSTRIA

## I. INTRODUCTION

*Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

### 1. The Austrian approach to gambling

The Austrian system of legislation distinguishes between **federal** (*Bundesgesetze*) and **state** (*Landesgesetze*) **laws**. Gambling issues are therefore regulated both on a federal and state level.

In Austria, land-based and interactive Gambling Services are a monopoly regulated by the federal **Law on Games of Chance**, *Glücksspielgesetz-GSpG*. The **one** and only **license for Lottery Games**, which is **limited to 15 years**, has been allocated to the Österreichische Lotterien Gesellschaft mbH until 2012. Such a licensee must be **domiciled in Austria**. All of the **licenses for Casino Games** (which are limited to **twelve**) are allocated to one Austrian company, Casinos Austria AG. The licensee must be **domiciled in Austria** and the validity of a license is limited to a **period of 15 years**. Moreover, the **operation** and **advertisement** of gambling **without a licence**, as well as the **participation** in, and **offering** and **advertisement of foreign gambling services** in Austria, are prohibited under the **Penal Code**.

**Betting** is not covered by the federal gaming monopoly, as it is an issue of state legislation: a sports betting operator must obtain a **license** from the authorities in the state of operation. With the exception of Vienna, Styria and Carinthia, the operation of **Gambling Machines** offering cash prizes or merchandise is prohibited.

**Media Gambling** services and **promotional gambling** services are regulated by the GSpG and by the **Law on Unfair Competition**. **Charity gambling** is not covered by any detailed legislation, but is referred to in the GSpG whereby several specified types of games can be organised for a charitable purpose under certain conditions.

### 2. Definitions

**Federal Law of November 28, 1989 on the Organisation of Games of Chance, (Law on Games of Chance, *Glücksspielgesetz-GSpG*), BGBl. Nr. 620/1989 as amended BGBl. I Nr. 143/2005. [The English translation below was provided by Casinos Austria AG]**

**§ 1.** (1) Games of chance in the sense of the Federal Law are games in which winning and losing are dependent exclusively or predominantly on chance.

**§ 2.** (1) Prize games are games of chance in which the operator (organiser) of the games proposes a pecuniary prize in return for a pecuniary stake.

(2) A lottery drawn by means of a gaming apparatus exists when the decision concerning winning and losing is carried out by the mechanical or electronic equipment of the apparatus itself, i.e. is not brought about or made available centrally.

(3) An automatic gaming machine is a gaming machine in which the win/lose decision or the payment of the prize are performed automatically by the machine itself.

(4) Prize games shall also be deemed existent if the possibility of a return (ss 1) is not provided by the company (organiser), but is arranged, organised or offered by them or a third party.

**§ 6.** Lotto is a prize game in which an organiser accepts and runs bets on the chances of winning of several numbers from a defined series of numbers. The winning numbers are determined by public draw. The prize money is divided into several win categories and equally apportioned among the winners within each of these categories.

**§ 7.** Toto is a prize game in which an organiser accepts and runs bets on the results of various sporting events (pool bet). The prize money is divided into several win categories and equally apportioned among the winners within each of these categories. The results of events which are cancelled, do not take place at the specified time or are changed in their competitive nature are to be substituted by a public draw (substitute draw).

#### **Additional game («Zusatzspiel»)**

**§ 8.** The additional game (Zusatzspiel) is a prize game which can only be carried out in conjunction with other games of chance organised by a Licensee. A winning number is determined by public draw; the winners are those whose tickets bear all or part of this number. The prize money is divided into several win categories and equally apportioned among the winners within each of these categories.

#### **Instant Lotteries («Sofortlotterien»)**

**§ 9.** (1) Instant lotteries are prize games in which the participants can determine immediately whether they have won by examining their lottery tickets to see whether a prize has been printed on the ticket.

(2) Other instant lotteries are prize games in which the participants can be informed of winnings within 24 hours of placing bets on the winning chances of symbols or number combinations.

#### **Class Lottery («Klassenlotterie»)**

**§ 10.** The class lottery is a prize game in which the lottery tickets offer chances of winning in several successive sections. Winners are determined by public draw.

#### **Digit Lotto («Zahlenlotto»)**

**§ 11.** Digit lotto is a prize game in which an organiser accepts and runs bets on the chances of winning of one or more numbers or symbols from a defined group of numbers or symbols. The winning numbers or symbols are determined by public draw. The individual prize is a fixed multiple of the stake.

#### **Number Lotteries («Nummernlotterien»)**

**§ 12.** Number Lotteries are prize games in which the lottery tickets are given serial numbers. Winners are determined by public draw.

#### **Electronic lotteries, Bingo and Keno («Elektronische Lotterien, Bingo und Keno»)**

**§ 12a.** Electronic lotteries are lotteries in which the gaming contract is made via electronic media, the decision concerning winning and losing is taken and made available centrally and those taking part in the lottery can obtain information about the result of the decision immediately after they have taken part.

§ 12b. Bingo and Keno are lotteries in which the organiser accepts and places bets concerning the chances of combinations of numbers winning, whereby the winnings of the lottery players depend on the correspondence of the respective combination of numbers with the communicated winning numbers.

#### Multiple prize games («Mehrstufige Ausspielungen»)

§ 13. (1) Multiple prize games are games of chance in which the participants may win an additional chance to win as well as a prize.

(2) Prize games as defined in §§ 6 to 12 can be organised as multiple games.

#### Transfer of rights to conduct other prize games

§ 36. (1) The state can transfer its right to conduct other number lotteries (§32), tombola games (§33), lucky harbours (§34) and joke games (§35) by granting authorisation to other persons.

(2) Authorisation as per sec. 1 is only permitted: 1) for the conduct of tombola games, lucky harbours and jokes games with prizes of up to and including 15.000 Euro by legal persons domiciled in Austria if the event is not for commercial purposes; 2) for the conduct of tombola games, lucky harbours and joke games with prizes up to and including 15,000 Euro, as well as other number lotteries, by legal persons domiciled in Austria and who are deserving of support owing to their activities being beneficial for the public well-being, if the event is designed to achieve individual goals of a charitable, ecclesiastical or philanthropic nature in Austria.

### 3. Taxes

The GSpG contains tax regulations which apply to all types of games falling under the purview of this Act. A federal licence levy of from 2 to 27,5% calculated in accordance with the stakes, applies to **Lotteries**, but for electronic games, as that term is defined in §12a GSpG, the tax is calculated based on the stakes less the winnings (§ 17 GSpG). In addition a federal tax of 16% applies to lottery games generally, calculated based on the stakes and for electronic games based on the stakes less the winnings (§ 33 Tarifpost 17 Gebührengesetz 1957 as amended BGBl. I Nr. 112/2005). For **Casino Games** a progressive scale of taxes of 35% to 80% based on stakes minus winnings is levied (§ 28 GSpG). For **games of chance not falling under the GSpG** a federal tax of 12% of the stakes and 12 to 25% of the winnings is levied (§ 33 Tarifpost 17 Gebührengesetz).

For **Betting** services a federal tax on stakes of 2% is levied (§ 33 Tarifpost 17 Gebührengesetz). §13 of the Finanzausgleichsgesetz 2005, as amended by the BGBl. I Nr. 105/2005, provides for provincial supplements on totalisator and bookmaker betting charges (betting charge supplements) of up to a maximum of 90% concerning stakes and 30% concerning winnings. *Vienna* and *Lower Austria* have regulations on the state law level concerning such supplements: *Vienna* - 90% of the charge on bets placed and 30% of the charge on winnings; *Lower Austria* - 60% of the charge on bets placed and 20% of the charge on winnings. Furthermore, state legislation of the *Länder* regulates licence fees for betting services in differing amounts and depending on the period for which the licence is granted (for specific rates see the list in the synthesis report). State legislation regulates licence fees for operating **gambling machines** in differing amounts and depending on the period for which the licence is granted (for specific rates see the list in the synthesis report).

---

The following state legislation is relevant and referred to in the table concerning taxes:

- Zuschlagsabgabengesetz zu den Bundesgebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten für **Wien** 1983, LGBl. Nr. 23/1983.
- Verordnung der Wiener Landesregierung über Verwaltungsabgaben und Kommissionsgebühren, **Wien**, LGBl. Nr. 49/2004.
- Vergnügungssteuergesetz 1987, **Wien**, LGBl. Nr. 9/2002.
- Gesetz vom 28. Juli 1919, betreffend Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten sowie Massnahmen zur Unterdrückung des Winkelwettwesens, **Burgenland**, LGBl. Nr. 13/1992.
- Lustbarkeitsabgabengesetz 1969, **Burgenland**, LGBl. Nr. 32/2001.
- Landesverwaltungsabgabenverordnung 2002, **Kärnten**, LGBl. Nr. 120/2001.
- Gesetz vom 22. Mai 1997 über eine Landes-Vergnügungssteuer, **Kärnten**, LGBl. Nr. 91/2001.
- Vergnügungssteuergesetz 1982, **Kärnten**, LGBl. Nr. 80/2001.
- Gemeindevergnügungssteuergesetz, **Vorarlberg**, LGBl. Nr. 58/2001.
- Verwaltungsabgabenverordnung, **Vorarlberg**, LGBl. Nr. 13/2005.
- Gesetz über die Einhebung einer Kriegsofferabgabe im Lande **Vorarlberg**, LGBl. Nr. 58/2001.
- Vergnügungssteuergesetz 1959, **Tirol**, LGBl. Nr. 112/2001.
- Landesverwaltungsabgabenverordnung 2001, **Tirol**, LGBl. Nr. 50/2001.
- Landes-Lustbarkeitsabgabengesetz, **Steiermark**, LGBl. Nr. 110/2002.
- Lustbarkeitsabgabengesetz 2003, **Steiermark**, LGBl. Nr. 50/2003.
- Landesverwaltungsabgabenverordnung 2002, **Steiermark**, LGBl. Nr. 11/2002.
- Vergnügungssteuergesetz 1998, **Salzburg**, LGBl. Nr. 46/2001.
- Landes- und Gemeinde-Verwaltungsabgabenverordnung 2005, **Salzburg**, LGBl. Nr. 16/2005.
- Gesetz über die Einhebung von Landeszuschlägen zu den Gebühren des Bundes von Totalisateur- und Buchmacherwetten, **Niederösterreich**, LGBl. Nr. 58/1979.
- Landesverwaltungsabgabenverordnung 2001, **Niederösterreich**, LGBl. Nr. 103/2004.
- Lustbarkeitsabgabengesetz, **Niederösterreich**, LGBl. Nr. 79/2001.
- Landesverwaltungsabgabenverordnung 2001, **Oberösterreich**, LGBl. Nr. 57/2005.
- Lustbarkeitsabgabengesetz 1979, **Oberösterreich**, LGBl. Nr. 90/2001.

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### a) Federal

##### 1. General

- **Penal Code**, BGBl.<sup>1</sup> Nr. 60/1974 as amended BGBl. I Nr. 68/2005.
- **Law on fees**, *Gebührengesetz 1957*, BGBl. Nr. 267/1957 as amended BGBl. I Nr. 112/2005.

##### 2. Lotteries

- Federal Law of November 28, 1989 on the organisation of games of chance, (**Law on Games of Chance**, *Glücksspielgesetz-GSpG*), BGBl. Nr. 620/1989 as amended BGBl. I Nr. 143/2005.

##### 3. Casino Gaming

- Federal Law of November 28, 1989 on the organisation of games of chance, (**Law on Games of Chance**, *Glücksspielgesetz-GSpG*), BGBl. Nr. 620/1989 as amended BGBl. I Nr. 143/2005.

##### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- Federal Law of November 28, 1989 on the organisation of games of chance, (**Law on Games of Chance**, *Glücksspielgesetz-GSpG*), BGBl. Nr. 620/1989 as amended BGBl. I Nr. 143/2005.

##### 5. Betting

- Federal Law of November 28, 1989 on the organisation of games of chance, (**Law on Games of Chance**, *Glücksspielgesetz-GSpG*), BGBl. Nr. 620/1989 as amended BGBl. I Nr. 143/2005.

##### 6. Bingo

- Federal Law of November 28, 1989 on the organisation of games of chance, (**Law on Games of Chance**, *Glücksspielgesetz-GSpG*), BGBl. Nr. 620/1989 as amended BGBl. I Nr. 143/2005.

---

<sup>1</sup> Bundesgesetzblatt = Federal Law Gazette

**7. Media Gambling Services**

- Federal Law of November 28, 1989 on the organisation of games of chance, (**Law on Games of Chance**, *Glücksspielgesetz-GSpG*), BGBl. Nr. 620/1989 as amended BGBl. I Nr. 143/2005.
- **Federal Law on unfair competition**, *Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb-UWG*, BGBl. Nr. 448/1984 as amended BGBl. I Nr. 136/2001.

**8. Sales Promotional Gambling**

- **Federal Law on unfair competition**, *Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb-UWG*, BGBl. Nr. 448/1984 as amended BGBl. I Nr. 136/2001.

**9. Charity Gambling**

- Federal Law of November 28, 1989 on the organisation of games of chance, (**Law on Games of Chance**, *Glücksspielgesetz-GSpG*), BGBl. Nr. 620/1989 as amended BGBl. I Nr. 143/2005.

**b) Provincial**

**1.-3.** no legislation on provincial level.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- **Events Act Burgenland**, *Veranstaltungsgesetz*, LGBl.<sup>2</sup> Nr. 32/2001.
- **Events Act Kärnten**, *Veranstaltungsgesetz 1997*, LGBl. Nr. 138/2001.
- **Events Act Wien**, *Veranstaltungsgesetz*, LGBl. Nr. 51/2005.
- **Events Act Tirol**, *Veranstaltungsgesetz 2003*, LGBl. Nr. 72/2004.
- **Events Act Steiermark**, *Veranstaltungsgesetz*, LGBl. Nr. 87/2005.
- **Events Act Niederösterreich**, *Veranstaltungsgesetz*, LGBl. Nr. 183/2001.
- **Gaming Machines Act Niederösterreich**, *Spielautomatengesetz*, LGBl. Nr. 184/2001.
- **Events Act Salzburg**, *Veranstaltungsgesetz 1997*, LGBl. Nr. 58/2005.
- **Gaming Machines Act Vorarlberg**, *Spielapparategesetz*, LGBl. Nr. 27/2005.
- **Gaming Machines Act Oberösterreich**, *Spielapparategesetz*, LGBl. Nr. 53/1999.

**5. Betting**

- **Betting Act Burgenland**, *Gesetz vom 28. Juli 1919, betreffend Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten sowie Massnahmen zur Unterdrückung des Winkelwettwesens*, StGBI.<sup>3</sup> Nr. 388/1919 as amended LGBl. Nr. 13/1993.
- **Betting Act Wien**, *Gesetz betreffend Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten sowie Massnahmen zur Unterdrückung des Winkelwettwesens*, StGBI. Nr. 388/1919 as amended LGBl. Nr. 24/2001.
- **Betting Act Vorarlberg**, *Gesetz über den Abschluss und die Vermittlung von Wetten*, LGBl. Nr. 27/2005.
- **Betting Act Kärnten**, *Gesetz vom 13. Juni 1996 über die Tätigkeit der Totalisateure und Buchmacher*, LGBl. Nr. 63/2001.

<sup>2</sup> Landesgesetzblatt = State Law Gazette

<sup>3</sup> Staatsgesetzblatt = former Federal Law Gazette



- 
- **Betting Act Niederösterreich**, *Gesetz über die Tätigkeit der Totalisateure und Buchmacher*, LGBl. Nr. 181/2001.
  - **Betting Act Steiermark**, *Gesetz vom 1. Juli 2003 über den Abschluss und die Vermittlung von Wetten im Land Steiermark*, LGBl. Nr. 79/2003.
  - **Betting Act Salzburg**, *Gesetz vom 15. Dezember 1994 über die Tätigkeit der Buchmacher und Totalisateure*, LGBl. Nr. 46/2001.
  - **Betting Act Tirol**, *Gesetz vom 20. März 2002 über die Tätigkeit der Buchmacher und Totalisateure*, LGBl. Nr. 89/2002.
  - **Events Act Oberösterreich**, *Veranstaltungsgesetz 1992*, LGBl. Nr. 61/2005.

6.-9. no legislation on provincial level.

**B) DRAFT LEGISLATION****a) Federal**

**1.-9.** no specific projects.

**b) Provincial**

**1.-9.** no specific projects.

**C) SELF-REGULATION****a) Federal**

**1.-9.** no specific instruments foreseen.

**b) Provincial**

**1.-9.** no specific instruments foreseen.

**D) JURISPRUDENCE****a) Federal****1. General**

- Decision of the Administrative Court, 23.12.1991, 88/17/0010.

**2. Lotteries**

- Decision of the Administrative Court, 21.12.1998, 97/17/0175.
- Decision of the Constitutional Court, 8. 6. 2004, G208/03.
- Decision of the Constitutional Court, 23.2.2004, B 615/02-19, B616/02-19.

**3. Casino Gaming**

- Decision of the Constitutional Court, 30.9.1989, Slg. 12.165.
- Decision of the Constitutional Court, 28.2.2005, B 1244/04-3.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Decision of the Constitutional Court, 9.6.1998, Slg. 15.163.
- Decision of the Constitutional Court, 10.6.2003, G55/01.

**5. Betting**

- Decision of the Highest Court, 14.3.2005, 4Ob255/04k.

**6. Bingo**

- no specific case law.

**7. Media Gambling Services**

- Decision of the Highest Court, 16.7.2002, 4Ob67/02k
- Decision of the Administrative Court, 26.11.2002, G 99/15/0240.
- Decision of the Highest Court, 18.2.2003, 4Ob5/03v.
- Decision of the Highest Court, 10.2.2004, 4Ob233/03y.

**8. Sales Promotional Gambling**

- Decision of the Highest Court, 25.6.1974, 4 Ob 325/74.
- Decision of the Highest Court, 10.5.1994, 4 Ob 6/94.
- Decision of the Highest Court, 11.11.1998, 3Ob92/98w.
- Decision of the Highest Court, 14.12.1999, 4 Ob 290/99x.

**9. Charity Gambling**

- no specific case law.

**b) Provincial**

- 1.-9.** The court system in Austria is regulated by federal legislation and all court decisions are effective in the whole territory. Consequently there are no courts on a provincial level. Therefore relevant case law is cited under point D.a).

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

As we will see in the following points, the Austrian model for regulation of gambling is a **quasi state monopoly**. The motivation behind the creation of a state monopoly was expressed by the legislator in the supporting documents<sup>4</sup> to the **GSpG** in 1989 in connection with a new version of the GSpG. The two main aims of the law are, on the one hand, **to promote public order and obtain socio-politically related objectives** and, on the other hand, to increase **fiscal** revenues for the purposes of promoting public order. The legislator's aim is also to confine mankind's seemingly inherent desire to gamble within more controlled channels. Instead of a complete prohibition of games of chance - which would be inefficient as it would only confine gaming to an illegal activity and therefore removing it from any form of government supervision or control, a state monopoly was created to allow the government to intervene for the protection of players.

This approach is also confirmed by the **jurisprudence**. Under constitutional law, the restriction of the freedom of trade inherent in a state monopoly<sup>5</sup> is justified by the very important public interests in the gambling sector. Therefore, the **aspects of public order** and **player protection**, especially in the field of **consumer protection and prevention of gambling addiction** and their socially negative and destructive effects, are the main goals of all regulations in the gambling sector.

The **Ministry of Finance**<sup>6</sup> in its capacity as the Supervisory Body for gambling service providers under the GSpG, confirms that the concession system installed by the legislator is justified by the above-mentioned aspects.

The **doctrine confirms**<sup>7</sup> the position of the legislator. But **dissenting**<sup>8</sup> opinions also are expressed by some authors who doubt the validity of consumer protection and social order as justifications for this regulation, especially given the fact that in order to protect consumers, it would be logical to assume that gambling opportunities should be reduced, whereas in reality the range of gambling services is being constantly broadened and intensively advertised, at least in part in order to generate higher tax revenues for the state. With the exception of a sum fixed by the GSpG which is to be dedicated to sports sponsorship, gambling tax revenues are allocated to the general state budget.

---

<sup>4</sup> Parliamentary materials, GP XVII RV 1067.

<sup>5</sup> Decision of the Administrative Court of 23.12.1991, ZI. 88/17/0010; Decision of the Constitutional Court, VfSlg. 12.165.

<sup>6</sup> Statements of the Austrian Ministry of Finance, 30 May 2005 and 7 July 2005.

<sup>7</sup> Gerhard Strejcek/Dietmar Hoscher/Markus Eder, *Games of Chance in the EU and in Austria*, 2002; Gerhard Strejcek (Hrsg), *Lotto und andere Glücksspiele*, 2003; Heinz Mayer, *Das Glücksspiel im Spannungsfeld zwischen staatlicher Ordnungspolitik und Marktfreiheit*, ecolex 2000, p. 243.

<sup>8</sup> Stefan Griller/Andreas Reindl, *Die Unvereinbarkeit des österreichischen Glücksspielgesetzes mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht*, ZfV 1998, p. 234; Franz Wohlfahrt, *Der Zweck heiligt nicht immer die Mittel*, ecolex 2000, p. 166; Walter Schwartz, *Glücksspielmonopol mit Ablaufdatum?*, ecolex 1999, p. 582; Georg Streit, *Glücksspiel ohne Grenzen im Binnenmarkt?*, medien und recht 6/99, p. 360.

As a general matter, under § 168 of the **Penal Code** the organisation of games of chance which may result in a pecuniary advantage is punishable by imprisonment for up to six months or a money fine, unless the game is played only for the purpose of raising money for charitable purposes or for entertainment only and for low stakes. Section 168a of the Penal Code specifically punishes the organisation of so called *Ketten- or Pyramidenspiele*.

Sections 52 *et seq.* of the **administrative penal provisions of the GSpG** also prohibit gaming activities not in compliance with the GSpG. Section 56 of the GSpG contains administrative penal norms prohibiting the participation in or solicitation of, **foreign games of chance**. Pursuant to §56a GSpG, the competent authority may order the immediate complete or partial **closure of the business** if games of chance are organised or carried out in contravention of the GSpG.

## 2. Lotteries

Section 3 of the GSpG provides for a quasi **state monopoly** for the organisation of Lottery games. The State has licensed one private company – the *Österreichische Lotterien Gesellschaft mbH* – which holds the only license for Lottery games.

Pursuant to §14 ss 2 GSpG, a licensed corporation must be **domiciled in Austria**. Section 14 ss 5 GSpG provides for only **one single license** and no additional license may be granted as long as a previously granted license remains valid. Pursuant to §14 ss 3 GSpG the **period of validity of a license is limited to 15 years**. A licensee is **not permitted** to establish a **branch abroad**; nor may the licensee acquire a **qualified participation in a foreign company** if such acquisition would result in a reduction in revenue from the license fee (§15 ss 1 GSpG).

With regard to the conclusion of contracts for Lotto and Toto Services with players, tobacco kiosks are granted priority as authorised locations, in particular if such kiosks are operated by handicapped persons (§16 ss 14 GSpG).

Pursuant to §36 GSpG the state may transfer its rights to operate some **specific types of lotteries** (other number lotteries, tombola games, lucky harbours and jokes games) to a legal entity domiciled in Austria. Firstly, authorisation is only permitted for the conduct of tombola games, lucky harbours and joke games with prizes of up to and including 15.000 Euro by legal persons domiciled in Austria if the event is not for commercial purposes. Secondly, for the conduct of tombola games, lucky harbour and joke games with higher prizes, as well as other number lotteries by legal persons domiciled in Austria and who are deserving of support owing to their activities being beneficial for the public well-being, if the event is designed to achieve individual goals of a charitable, ecclesiastical or philanthropic nature in Austria.

## 3. Casino Gaming

Section 3 of the GSpG provides for a quasi **state monopoly** for the organisation of Casinos Games. The state has only licensed one private company - *Casinos Austria AG* - which holds all twelve licenses for Casino games in Austria.

In accordance with §21 ss 2 GSpG, the operator must be a public limited company (*Aktiengesellschaft*) **domiciled in Austria**. Pursuant to §21 ss 4 GSpG the number of **licenses** which may be granted is **limited** to twelve and currently all are allocated to one private company, Casinos Austria AG. Also the **period** of validity of the license is limited to **15 years** (§22 GSpG).

Under the terms of §24 GSpG, a licensee is not permitted to establish a **branch abroad** and acquisition of a **qualified participation in a foreign company** is prohibited if it would result in a reduction in revenue from the license fee.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

Prize games using a gaming machine are **not subject to the Gaming monopoly** if the amount of the player's stake does not exceed 0.50 Euro or its equivalent and the prize does not exceed the amount of 20 Euro or its equivalent. Games for non-cash prizes carried out using a gaming machine are not subject to the gaming monopoly if the amount of the stake or its equivalent does not exceed 1 Euro, otherwise §§3 & 4 of the GSpG are applicable.

Gaming machines outside of Casinos that do not fall under the monopoly of the GSpG are regulated by state law, either under the Events Acts or Gaming Machines Acts. **With the exception of Vienna, Styria and Carinthia, the operation of Gambling Machines which offer cash prizes or merchandise is prohibited.**

The respective state laws contain norms which can most likely be qualified as barriers to the free movement of services in the internal market. **Generally, the concession is granted for a limited number of gambling machines per location and for a limited period of time.** Additionally, in **Vienna**, a managing director resident in Austria must be appointed if the operator is not domiciled in Austria. In **Lower Austria**, an individual who applies for a license must be domiciled in Austria. Nevertheless, in Vienna exceptions from the limited number of gambling machines are foreseen for specific areas where many hundreds of gambling machines per location are allowed (§ 15 ss 2 Events Act Vienna).

##### 4.1. Carinthia

In accordance with § 7 ss 3 and 6 of the Events Act, a concession is granted for a maximum of eight gambling machines and the **concession period is limited** to three years.

##### 4.2. Vienna

Under § 4 of the Events Act, a managing director resident in Austria must be appointed if the operator is not domiciled in Austria. The concession is granted for a maximum of two gambling machines per location: for more than three gambling machines specific structural conditions must be met (§ 15 ss 2 and 2b Events Act). Under § 15 ss 5 the **concession period is limited** to ten years. Exceptions from the limited number of gambling machines are foreseen for specific areas where many hundreds of gambling machines per location are allowed (§ 15 ss 2 Events Act).

##### 4.3. Lower Austria

In accordance with § 7 ss 2 of the Events Act, the **concession period is limited** to a maximum of ten years.

Section 3 of the Gaming Machines Act prohibits the operation of Gambling Machines which offer cash prizes or merchandise.

Pursuant to § 5 of the Gaming Machines Act an individual who applies for a licence must be domiciled in Austria. Such a **license is limited to a period** of validity of two years (§ 4 ss 3 Gaming Machines Act). In accordance with § 6 ss 1 of the same Act, only three gaming machines may be installed in any one location outside of a specifically labelled gambling hall.



#### 4.4. Vorarlberg

Under the terms of § 2 ss 4 and 5 Gaming Machines Act, the **concession period is limited** to three years and the concession is granted for a maximum of three gambling machines per location.

Section 4 of the Gaming Machines Act prohibits Gambling Machines which offer cash prizes or merchandise.

#### 4.5. Upper Austria

Pursuant to § 4 ss 4 Gaming Machines Act the concession period is limited to three years. Section 3 ss 1 of the Gaming Machines Act prohibits Gambling Machines which offer cash prizes or merchandise.

#### 4.6. Burgenland

Section 15 ss 1 no. 5 of the Events Act prohibits Gaming Machines which offer cash prizes or merchandise.

#### 4.7. Salzburg

Section 21 ss 1 lit. b) of the Events Act prohibits Gambling Machines which offer cash prizes or merchandise.

#### 4.8. Tyrol

Section 19 ss 1 lit. b) of the Events Act prohibits Gambling Machines which offer cash prizes or merchandise.

### 5. Betting

Betting is not covered by the federal gaming monopoly as it is an issue of state legislation. Operators of betting are required to obtain a **license** in accordance with the norms of the respective state (Land). There appear to be no specific barriers to the internal market regarding the conditions for obtaining a license. One norm in Lower Austria (§ 3 of the Betting Act Niederösterreich) might be considered to be a barrier since a **location in the territory** of that *Land* is required which could be a disadvantage for operators from other EU-member states offering betting services on the Internet.

It should be noted that a specific form of sports betting called «Toto» is regulated by the **GSpG**. Section 7 GSpG legally defines «Toto» as a prize game in which an organiser accepts and runs bets on the results of various sporting events (pool bet). The prize money is divided into several win categories and equally apportioned among the winners within each of these categories. The results of events which are cancelled, do not take place at the specified time or are changed in their competitive nature are to be substituted by a public draw (substitute draw).

### 6. Bingo

The state has only licensed one private company - the *Österreichische Lotterien Gesellschaft mbH* - which holds the only license for Lottery games. This license also covers Bingo.

For further details refer to point III. a) 2.

## 7. Media Gambling Services

The case law<sup>9</sup> provides that **in every single case the court must determine whether** the offered service is to be qualified as a **gambling service** and therefore falls under the GSpG – including the restrictions described above. Sweepstakes and prize-draws are generally not games of chance against payment if the chance to win depends on answering a question or sending a postcard. If the player does not provide a pecuniary stake, the game of chance does not fall under the GSpG. Nonetheless, the participation in a **prize-draw through the use of a value-added telephone number** where not only does the telecommunication company receive a part of the telephone fees but, in addition, the organiser gets the greater part of these fees is considered to be a game of chance under the GSpG.<sup>10</sup> Also a prize-draw for a journey that requires a call to a value-added number is considered to be a game of chance under the GSpG because there is a pecuniary stake.<sup>11</sup>

For Media Gambling services, the **Law on Unfair Competition**, UWG, is also relevant. Pursuant to § 28 UWG, the sale of goods or services in such a manner that the delivery of the goods or the performance of the service depends on the result of a lottery or another coincidence, is prohibited. The administrative penal provision of § 29 UWG also prohibits the solicitation of the activities described in § 28 UWG. Violators are subject to a fine of up to 2.900 Euro.

Furthermore, it is prohibited to offer a **«premium»**<sup>12</sup> free of charge to purchasers of products and services unless there is a specific exemption by law from this prohibition. This exemption is granted for prize games for which the price of a ticket does not exceed 0.36 Euro and the total amount of prizes does not exceed 21.600 Euros. This exception is not valid for premiums offered to purchasers of periodicals (§ 9a ss 1 and ss 2 no. 8 UWG).

## 8. Sales Promotional Gambling

The case law provides for a **determination on a case-by-case basis whether** the offered service is to be qualified as a **gambling service**, thereby falling under the GSpG and the above-described restrictions thereof.<sup>13</sup>

The **Law on unfair competition**, UWG, is also relevant to Sales Promotional Gambling. Pursuant to § 28 UWG, the sale of goods or services in such a manner that the delivery of the good or the performance of the service depends on the result of a lottery or another coincidence is prohibited. The administrative penal provision of § 29 UWG also prohibits solicitation such sale of goods or services; in accordance with § 28 UWG, violations are punishable by a fine of up to 2.900 Euro.

<sup>9</sup> Decision of the Administrative Court, 26.11.2002, 99/15/0240, The determination of whether a game is to be qualified as a game of chance or a game of skill must be made individually in every single case, if necessary by obtaining an expert opinion.

<sup>10</sup> Decision of the Highest Court, 18.2.2003, 4Ob5/03v.

<sup>11</sup> Markus Deisenberger, *«Rufen Sie 0900...und gewinnen Sie...»*, MR 2/03, p. 71.

<sup>12</sup> Decision of the Highest Court, 16.7.2002, 4Ob67/02k, A premium («Zugabe») is an additional advantage without additional charge which is accorded or announced upon the purchase of the main good to be sold to encourage the sale of the main good. If such an offer is repeatedly announced to the target audience, thereby creating the expectation with that audience that the offer will continue to be made in the future on a regular basis, the offer is deemed to be conclusively announced as a premium.

<sup>13</sup> See above III. a) 7.

Furthermore offering premiums free of charge to purchasers of products and services is prohibited except where specifically permitted by law. This exemption is granted for prize games for which the price of a ticket does not exceed 0.36 Euro and the total amount of prizes does not exceed 21.600 Euros.

The Highest Court<sup>14</sup> has held that prize games are not premiums offered by the periodical print media if the company does not advertise such premiums on the front page. Since purchasers of papers and periodicals read only the front page before buying the issue, they only discover the existence of the prize game by reading the paper after they have purchased it, but are not required to purchase additional issues of the periodical in order to participate. To be more precise, the Court has held that a prize game is considered to be a prohibited premium only if the premium can be linked to a significant increase of demand of the periodical.

### 9. Charity Gambling

The state can transfer its right to conduct **other number lotteries, tombola games, «lucky harbours» and «joke games»** to other persons by granting them authorisation to do so. First, this is only permitted in the case of the aforementioned games (exception for other number lotteries) which are conducted for prizes of up to 15.000 Euro by **legal entities domiciled in Austria** and provided that the event is not organised for commercial purposes. For games with prizes exceeding 15.000 Euro, and other number lotteries an authorisation may be granted if the event is designed to achieve individual goals of a charitable, ecclesiastical or philanthropic nature in Austria (§ 36 GSpG).

---

<sup>14</sup> Decisions of the Highest Court of 10.5.1994, 4 Ob 6/94 and 11.11.1998, 3 Ob 92/98w and 14.12.1999, 4 Ob 290/99x.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>§ 3 GSpG:</b> Unless otherwise provided in this federal law the federal government has the exclusive right to organise games of chance (gaming monopoly).</p>	<p>State gaming <b>monopoly</b></p>	<p>As set forth in the <b>Parliamentary materials</b><sup>15</sup> to the GSpG, the justifications for this law are public order and socio-politically related objectives, player protection; complete prohibition would render gaming illegal and no longer subject to government oversight, so it must be allowed but clearly regulated and controlled by the state, fiscal political aspect: to achieve tax income as high as possible</p> <p>The <b>Ministry of Finance</b><sup>16</sup> as Supervisory Body of the gambling service providers under the GSpG confirms that the concession system installed by the legislator is justified by the above mentioned aspects.</p> <p><b>The Jurisprudence</b> confirms the legislator's position.</p>

<sup>15</sup> GP XVII RV 1067.

<sup>16</sup> Statements of the Austrian Ministry of Finance, 30 May 2005 and 7 July 2005.

		<p>The <b>doctrine</b> is divided. Some commentators confirm<sup>17</sup> the position of the legislator, but others<sup>18</sup> doubt the validity of justification by protection of consumers and social order. They cite in particular the fact that in order to protect consumers, gambling opportunities should be reduced, but in reality the range of gambling services is constantly broadening and is advertised intensively, also to achieve a higher tax income for the state budget. That seems to be contradictory and only theoretically adequate for achieving the aim of protection of consumers and social order. With the exception of a sum fixed by the GSpG which is dedicated to sports sponsoring, gambling taxes go into the general state budget.</p>
<p><b>§ 14 ss 2 no.1 GSpG:</b> The license for lotteries may only be granted to a licensee who is a public company or private limited company domiciled in Austria.</p>	Domicile in Austria	See above
<p><b>§ 14 ss 3 no. 1 GSpG:</b> In the notification of licence for lotteries it shall be in particular defined that the term of the licence may not exceed 15 years.</p>	Limited period of <b>licence</b> of 15 years	See above

<sup>17</sup> Gerhard Strejcek/Dietmar Hoscher/Markus Eder, *Games of Chance in the EU and in Austria*, 2002; Gerhard Strejcek (Hrsg), *Lotto und andere Glücksspiele*, 2003; Heinz Mayer, *Das Glücksspiel im Spannungsfeld zwischen staatlicher Ordnungspolitik und Marktfreiheit*, ecolex 2000, p. 243.

<sup>18</sup> Stefan Griller/Andreas Reindl, *Die Unvereinbarkeit des österreichischen Glücksspielgesetzes mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht*, ZfV 1998, p. 234; Franz Wohlfahrt, *Der Zweck heiligt nicht immer die Mittel*, ecolex 2000, p. 166; Walter Schwartz, *Glücksspielmonopol mit Ablaufdatum?*, ecolex 1999, p. 582; Georg Streit, *Glücksspiel ohne Grenzen im Binnenmarkt?*, medien und recht 6/99, p. 360.

<p><b>§ 14 ss 5 GSpG:</b> As long as license granted for lotteries is valid, no further license may be granted. If several applicants who meet the required conditions apply for a license at the same time, the federal minister of finance shall decide on the basis of § 14 ss 2 no.5 GSpG, that it can be expected to achieve the optimum yield for the federal government (license fee and betting charge).</p>	<p>Limited number of one <b>license</b></p>	<p>See above</p>
<p><b>§ 15 GSpG:</b> (1) The licensee may not establish branches outside Austria. The acquisition of qualified interests by the licensee requires the consent of the Federal Minister of Finance. A qualified interest in the sense of this provision is the direct or indirect holding of a share in the equity of another company whose annual report is to be included in the consolidated annual report of the licensee in accordance with § 224 in the Code of Commercial Law. Such permission is to be granted if no reduction in the license fee or betting tax for the federal government is to be expected and the qualified interest outside Austria – in countries with which there is no double taxation agreement – is held directly by the licensee or indirectly by a holding company domiciled in Austria. (2) The licensee must immediately notify the Federal Minister of Finance in writing whenever more than 25 percent of voting rights or 25 percent of capital are held directly or indirectly in a participation. The Federal Minister of Finance can demand that these interests are relinquished within a reasonable period if a reduction in revenue</p>	<p>Prohibition of establishing <b>branches abroad</b> and qualified <b>participation in foreign companies</b>, if a reduction in revenue from the license fee is to be expected</p>	<p>See above</p>

### III. BARRIERS Table

### LEGISLATION ENACTED

### AUSTRIA

from the license fee or betting tax is to be expected.		
<p><b>§ 16 ss 14 GSpG:</b> When concluding agreements for Lotto, Toto and Additional games, tobaccos shops are to be given priority provided that they are operated by e.g. war victims, widows of victims, invalids or disabled persons. When concluding such agreements, particular care is to be taken that the outlet has the necessary business capability to ensure satisfactory operation, that the premises are completely adequate and that the location is favourable.</p>	For <b>conclusion of agreements</b> for Lotto, Toto and Additional <b>Games</b> tobacco shops run by handicapped persons have priority	See above
<p><b>§ 21 ss 2 no. 1 GSpG:</b> A licence to operate a Casino may only be granted if the applicant is a public limited company domiciled in Austria.</p>	<b>Domicile</b> in Austria	See above
<p><b>§ 21 ss 4 GSpG:</b> A maximum of 12 licenses for Casino games may be granted. Only one licence may be granted for the area of a single commune.</p>	Limited to twelve <b>licences</b>	See above
<p><b>§ 22 no. 1 GSpG:</b> The term of the licence for Casino games may not exceed 15 years.</p>	Limited period of <b>licence</b> of 15 years	See above
<p><b>§ 24 GSpG:</b> (1) The licensee may not establish any branches outside Austria. The acquisition of qualified interests (§ 15 ss 1) by the licensee requires the consent of the Federal Minister</p>	Prohibition of establishing <b>branches abroad</b> and qualified <b>participation in foreign companies</b> , if a reduction in revenue from the license fee is to be expected	See above

<p>of Finance. Permission shall be granted if no reduction in revenue from gaming establishment taxes is to be expected and the qualified interest outside Austria in countries with which there is no double taxation agreement is held directly by the licensee or indirectly through a holding company domiciled in Austria.</p> <p>(2) The licensee must immediately notify the Federal Minister of Finance in writing whenever more than 25 percent of voting rights or 25 percent of capital are held directly or indirectly in a participation. The Federal Minister of Finance can demand that these interests are relinquished within a reasonable period if a reduction in revenue from the gaming establishment taxes is to be expected.</p>		
<p><b>§ 36 GSpG:</b></p> <p>(1) The state can transfer its right to conduct other number lotteries (§32), tombola games (§33), lucky harbours (§34) and joke games (§35) by granting authorisation to other persons.</p> <p>(2) Authorisation as per sec. 1 is only permitted:</p> <p>1) for the conduct of tombola games, lucky harbours and jokes games with prizes of up to and including 15.000 Euro by legal persons domiciled in Austria if the event is not for commercial purposes; 2) for the conduct of tombola games, lucky harbours and joke games with prizes up to and including 15,000 Euro, as well as other number lotteries, by legal persons domiciled in Austria and who are deserving of support owing to their activities being beneficial for the public well-being, if the event is designed to achieve individual goals of a</p>	<p><b>Domicile</b> in Austria</p>	<p>See above</p>



charitable, ecclesiastical or philanthropic nature in Austria.		
<p><b>§ 56 GSpG:</b></p> <p>(1) The following activities are prohibited: 1. receiving stakes from foreign games of chance in Austria or transferring such stakes from Austria; 2. providing the means to receive stakes from foreign games of chance from within Austria or allowing stakes to be received in any other way; 3. soliciting or allowing to be solicited foreign games of chance.</p> <p>(2) Violations of the prohibitions contained in Sec. 1 are punishable by a fine of up to 22.000 Euro if committed intentionally, or in other cases, by a fine up to 3.000 Euro.</p> <p>(3) It is also forbidden to take part in foreign games of chance if the required stake is performed from within Austria. Violation of this prohibition is punishable by a fine of up to 7.500 Euro if committed intentionally, or in other cases by a fine of up to 1.500 Euro.</p>	Prohibition of participation in <b>foreign games</b>	<p>§ 56 ss 1 GSpG was reformulated by the legislator on 19.12.2003 for the purpose of clarification and was motivated by the following: The overflow of non-licensed games of chance is attended by strong advertisement. Therefore a clear prohibition of forbidden games of chance according to the GSpG shall be explicitly enacted. The newly-enacted <b>prohibition of advertising is necessary for public order as well as for player protection</b> to prevent the participation in illegally offered or operated games of chance.</p> <p>On the other hand advertising for licensed games is allowed by § 17 ss 7 GSpG.</p>
<p><b>§ 56a GSpG:</b></p> <p>(1) If there is justified suspicion that games are being held or organised within the framework of business activities in violation of the provisions of this Act, and there are grounds for supposing that there is a danger that these activities will continue, the authority may, without any prior proceedings, but not without first having demanded the cessation of the games of chance organised or carried out in contravention of the provisions of this Act, order the immediate complete or partial</p>	<b>Closure of the business</b> by the competent authority if operation of games of chance contravene the provisions of the law	See above

closure of the business. A closure of the business shall be refrained from if a further threat to the interests of the gaming monopoly can be ruled out with certainty through other suitable precautions such as shutting down installations, seizure or other measures.		
<b>§ 168 Penal Code:</b> The organisation of games of chance for the purpose of pecuniary advantage is punished by imprisonment for up to six months or a fine, unless the game is played only for charity purposes or only for entertainment and for low stakes.	<b>Prohibition of organising games of chance</b> (except for charities or low stakes)	See above
<b>§ 7 ss 3 and 6 Events Act (Carinthia):</b> The license is granted for a maximum of eight gambling machines per location and the period of the license is limited to three years.	<b>Limited number of gambling machines</b> to eight per location Limited period of <b>license</b> to three years	In general, the justification of the restrictions on the state law level are based on the same arguments as for the GSpG.
<b>§ 4 Events Act (Vienna):</b> A managing director must be appointed in Austria if the operator is not domiciled in Austria.  <b>§ 15 ss 2 and 2b Events Act (Vienna):</b> The licence is granted for a maximum of two gambling machines per location; for more than three gambling machines, there are provisions for specific structural conditions.  <b>§ 15 ss 5 Events Act (Vienna):</b> The licence period is limited to ten years.	<b>Managing director in Austria</b> , if no domicile in Austria  Period of <b>licence</b> limited to two or ten years <b>Limited number of gambling machines</b> under certain conditions	In general, the justification of the restrictions on the state law level are based on the same arguments as for the GSpG.

<p><b>§ 7 ss 2 Events Act (Lower Austria):</b> The licence can be granted for determined periods, but for a maximum of ten years.</p> <p><b>§ 3 Gaming Machines Act (Lower Austria):</b> Gambling Machines operated with money and for cash-prizes are prohibited.</p> <p><b>§ 5 Gaming Machines Act (Lower Austria):</b> An individual who applies for a license must be domiciled in Austria.</p> <p><b>§ 4 ss 3 Gaming Machines Act (Lower Austria):</b> A license is limited to a period of two years.</p> <p><b>§ 6 ss 1 Gaming Machines Act (Lower Austria):</b> Only three gambling machines may be installed in one location outside of a specifically labelled gambling hall.</p>	<p>Period of <b>licence</b> limited to ten years</p> <p><b>Prohibition of cash-prize gambling machines</b></p> <p><b>Domicile</b> in Austria</p> <p>Period of <b>licence</b> limited to two years</p> <p><b>Limit of three gaming machines</b> per location</p>	<p>In general, the justification of the restrictions on the state law level are based on the same arguments as for the GSpG.</p> <p>The Gambling Machines Act states in its § 4 that a license is only granted if there is no violation of <b>public interests, especially protection of minors</b>, is apprehended.</p>
<p><b>§ 2 ss 4 and 5 Gaming Machines Act (Vorarlberg):</b> The licence is granted a maximum of three years and for only three gambling machines per location. The authority must also guarantee by adequate measures and conditions that the public interest is not violated.</p> <p><b>§ 3 Gaming Machines Act (Vorarlberg):</b> Gambling Machines operated with money and for cash-prizes are prohibited.</p>	<p>Limited period of <b>licence</b> of three years <b>Limited number of gaming machines</b> of three per location</p> <p><b>Prohibition of cash-prize gambling machines</b></p>	<p>In general the justification of the restrictions on the state law level are based on the same arguments as for the GSpG.</p>

<p><b>§ 4 ss 4 Gaming Machines Act (Upper Austria):</b> The licence for gambling machines must be allocated for a maximum of three years.</p> <p><b>§ 3 ss 1 Gaming Machines Act (Upper Austria):</b> Gambling Machines operated with money and for cash-prizes are prohibited.</p>	<p>Limited period of <b>licence</b> of three years</p> <p><b>Prohibition of cash-prize gambling machines</b></p>	<p>In general the justification of the restrictions on the state law level are based on the same arguments as for the GSpG.</p> <p>Additionally § 4 ss 5 Gambling Machines Act (Upper Austria) refers explicitly to the <b>protection of public interests, especially of young people, the maintenance of public order and security as well as to avoid any disturbances to the community life.</b></p>
<p><b>§ 15 ss 1 nr. 5 Events Act (Burgenland):</b> Gambling Machines operated with money and for cash-prizes are prohibited.</p>	<p><b>Prohibition of cash-prize gambling machines</b></p>	<p>In general the justification of the restrictions on the state law level are based on the same arguments as for the GSpG.</p>
<p><b>§ 21 ss 1 lit. b) Events Act (Salzburg):</b> Gambling Machines operated with money and for cash-prizes are prohibited.</p>	<p><b>Prohibition of cash-prize gambling machines</b></p>	<p>In general the justification of the restrictions on the state law level are based on the same arguments as for the GSpG.</p>
<p><b>§ 19 ss 1 lit. b) Events Act (Tyrol):</b> Gambling Machines operated with money and for cash-prizes are prohibited.</p>	<p><b>Prohibition of cash-prize gambling machines</b></p>	<p>In general the justification of the restrictions on state law level are based on the same arguments as for the GSpG.</p>

<p><b>§ 28 UWG:</b> The sale of goods or services in such a manner that the delivery of the good or the performance of the service depend on the result of a lottery or another coincidence, is prohibited.</p> <p><b>§ 29 UWG:</b> Soliciting activities prohibited under § 28 UWG is punishable by a fine of up to 2.900 Euro.</p>	<p><b>Prohibition of subjection of sale of goods to lottery</b></p>	<p>Decision of the Highest Court, 25.6.1974, 4 Ob 325/74</p> <p>§ 28 UWG wants to <b>prevent</b> that <b>gambling addiction of the public</b> - the willingness to win by chance - is the motivator for fulfilment of demand and thereby an uneconomic and unsound moment is brought into the sale of goods.</p>
--	---	--

**B) DRAFT LEGISLATION**

no specific projects.

**C) SELF-REGULATION**

no specific instruments are foreseen.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>Decision of the Constitutional Court (VfGH, 30.9.1989, Slg. 12.165)</b>  The constitutional court is of the opinion that the requirement of a licence to operation a casino does not violate the requirements of objectivity and proportionality with respect to the freedom of trade. Both the nature and the possible effects of the operation of a Casino mean that this activity cannot be equated with other trade activities. <b>The specific requirements concerning the reliability and economic power of a Casino operator – as well as the necessity of government supervision of this activity - justify such a system, including</b> the limited number of the gaming licences.</p>	<p>Limited number of Casino <b>licenses</b></p>	<p>The court states: The potentially negative side effects and dangers linked to the operation of a casino e.g. <b>economic dangers for individuals resulting from a passion for gambling</b>, the possible illegal activities of gambling operators or the <b>infiltration of criminal elements</b> in this domain, justify the limitation of the number of licensed casinos. In addition, the afore-mentioned circumstances require intensive <b>supervisory control</b> which must be economically efficient as it is of specific public interest in the gambling sector.</p>
<p><b>Decision of the Constitutional Court, 28.2.2005, B 1244/04-3</b>  The court rejects applicant's complaint of violation of the right of equality of all nationals before the law and freedom of trade. Based on the <b>Federal Minister of Finance's refusal to grant a casino license</b> the court found that the applicant's rights were not so violated.</p>	<p>Limited number of Casino <b>licenses</b></p>	<p>The court states that the legislation's requirement of a high paid-in share capital in order to <b>guarantee the casino operator's ability to pay out winnings and to recover its costs cost for by fixing the paid-up share capital did not violate the requirement of objectivity</b>. In this respect a comparison with other economic branches is not appropriate because of the risky nature of this business.</p>



<p><b>Decision of the Administrative Court (VwGH, 21.12.1998, Gz. 97/17/0175)</b>  § 3 GSpG provides for a monopoly for the operation of games of chance and as such monopolises a service which is then reserved to the federal government. The government does not perform this service itself but it assigns it through license. Since the <b>license for lottery services can only be allocated to one single applicant</b>, that company will then have the exclusive permission and obligation to operate in Austria the lotteries specified in the license. The <b>license must only be allocated to the applicant who is expected to achieve the best yield for the federal government</b> (license fees and betting charge, § 14 ss 2 no. 5 GSpG).</p>	<p>Limited number of Lottery <b>licenses</b></p>	<p>Refers to prevailing case law of Const. Court Dec. 12.165  The allocation of one single license, thereby preventing competition is aimed at <b>assuring a special income to the federal budget</b>. In addition, there are the existing purposes of <b>political order</b>, in particular, the <b>protection of the player and the social order</b>.</p>
<p><b>Decision of the Constitutional court, 23.2.2004, B 615/02-19, B616/02-19:</b>  The court rejects the complaint of the applicant claiming violation of his rights to equality of treatment, freedom of trade and to due process. The court referred to its decision of 30.9.1989, Slg. 12.165 mentioned above, in which based on the <b>Federal Minister of Finance's refusal to grant a casino license</b> the court found that the applicant's rights were not so violated.</p>	<p>Limited number of lottery <b>licenses</b></p>	<p>The court states that the legislation's requirement of a high paid-in share capital in order to <b>guarantee the casino operator's ability to pay out winnings and to recover its costs cost for by fixing the paid-up share capital did not violate the requirement of objectivity</b>. In this respect a comparison with other economic branches is not appropriate because of the risky nature of this business.</p>
<p><b>Decision of the Constitutional Court, 8. 6. 2004, G208/03.</b>  The <b>application process for a Lottery license</b> is considered to be a reasonable procedure although it <b>has no chance of success as long as another license is valid</b>. The is the case notwithstanding the conditions which would need</p>	<p>Limited number of Lottery <b>licenses</b></p>	<p>The court states: <b>No provision of the GSpG excludes an application for a lottery license</b>, notwithstanding the fact that any such application will have no chance of success during the period of validity of any other such license.</p>

to be fulfilled (Austrian company with paid-in capital of 109 million Euro) in order to obtain a license.		
<b>Decision of the Highest Court, 18.2.2003, 4Ob5/03v</b> The fee for connecting to a <b>value added telephone number</b> is qualified as a pecuniary stake within the meaning of § 2 ss 1 GSpG. By dialling such a number, a caller <b>participates in a prize game</b> and is deemed to know by the special character of the number that a small part of the telephone fee goes to the telecommunication operator whereas the larger remaining portion of the fee goes to the gaming operator.	<b>Special form of media gambling</b> which falls under the GSpG and the restrictions thereof	As the GSpG is applicable, see justifications therefore, <i>supra</i> .
<b>Decision of the Highest Court, 10.2.2004, 4Ob233/03y</b> The <b>organisational amount of 50 Euro paid by each participant of a prize game by letter («Briefgewinnspiel»)</b> is qualified as a <b>pecuniary stake</b> in the sense of § 2 ss 1 GSpG. In exchange for this payment, the operator promises a pecuniary prize to the players. The fact that every player receives a prize does not change the inadmissibility of the prize game, if at the moment the player pays the organisational amount it has not yet been determined which of the prizes of differing values the participant will receive.	<b>Special form of media gambling</b> which falls under the GSpG and the restrictions thereof	As the GSpG is applicable, see justifications therefore, <i>supra</i> .
<b>Decision of the Constitutional Court, 9.6.1998, Slg. 15.163</b> In accordance with the provisions of §§ 16ss Events Act (Vienna) a procedure must be performed after an <b>applicant's</b> written	<b>License</b> for gambling machine	In line with the prevailing case law of the constitutional court, the <b>reasonability of a procedure does not depend on the chance of</b>

<p><b>application for a gambling machines license.</b> During this procedure the authority must examine whether the personal conditions are fulfilled and whether the proposed project will comply with the Events Act.</p>		<p><b>success of the parties in the matter.</b></p>
<p><b>Decision of the Constitutional Court, 10.6.2003, G55/01</b> It was the applicant company's obligation to <b>apply for a license for gambling machines</b> as defined in § 4 of the Gambling Machines Act (Upper Austria). The fact that <b>such an application has no reasonable chance of success does not alter the reasonability of this procedure.</b> The determination that this procedure is reasonable shall not depend on the prospects of the parties in the matter; the fact that there is no chance that the application will be successful will not render the procedure unreasonable.</p>	<p>Application for a <b>license</b> to install gambling machines</p>	<p>It is a consequence of the case law of the constitutional court cited in this particular decision that the giving effect to a decision of the authority, even if the decision is to reject the application for a license, must nevertheless be qualified as a reasonable procedure.</p>
<p><b>Decision of the Highest Court, 14. 3. 2005, 4 Ob 255/04k</b> The Austrian Court was required to apply German law in a case concerning <b>advertising cross-border betting services</b> as a result of the rule in § 48 Austrian International Private Law. German penal law provides that the foreign operator advertising gambling services over the <b>Internet</b> must have a German license, but in fact the operator was only licensed in the state of Upper Austria (<i>Land</i> of Austria). The operator licensed in Austria also advertised his services via the Internet in Germany.</p>	<p><b>German license necessary for operator already licensed in Austria if he advertises betting services via the Internet</b></p>	



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# BELGIUM

## I. INTRODUCTION

**Nota bene** - Le présent rapport national a été réalisé en considération des termes de référence fixés par la Commission européenne dans le cadre de l'étude des jeux de hasard dans le marché intérieur de l'Union Européenne. L'objet et l'étendue du rapport résultent ainsi du respect de ces derniers. Pour plus de détails voir:

Executive Summary, points 1. Purpose of the Study et 2. Methodology

### 1. Belgian position on gambling

La réglementation belge repose essentiellement sur la loi du 7 mai 1999<sup>19</sup> qui pose un **principe de prohibition des jeux de hasard** et repose en fait fondamentalement sur le **principe de protection du joueur**. Lors de l'adoption de cette loi, le législateur belge a en premier lieu voulu tenir compte de l'**aspect pathologique lié à cette activité**. Le législateur a également voulu **combattre une série d'effets secondaires considérés par le législateur belge comme des «effets négatifs» dont notamment la criminalité et la fraude financière**. La loi du 7 mai 1999 ne s'applique ni aux paris engagés à l'occasion de jeux sportifs ni aux loteries. Ces derniers font l'objet de législations particulières, dont notamment la Loi du 31 décembre 1851 sur les loteries<sup>20</sup>, la Loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives<sup>21</sup>, la Loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale<sup>22</sup>. Il résulte toutefois de l'arrêt n° 33/2004 du 10.03.2004 de la Cour d'Arbitrage belge que tous les jeux de hasard proposés par la Loterie nationale seront soumis à la pleine application de la loi de 1999 et qu'une licence doit être obtenue de la Commission des jeux de hasard lorsque la Loterie nationale entend offrir des jeux de hasard dans des établissements de jeux, à savoir tout lieu où un jeu de hasard serait offert au public

Les différentes législations ont pour objectif de mettre en place un **régime de canalisation: les jeux sont en principe interdits mais ils peuvent être, par exception, admis après autorisation** de l'autorité compétente. En ce qui concerne l'opération de jeux de hasard dans des casinos et des salles de jeux, la loi du 7 mai 1999 fixe un *numerus clausus* de casinos ou salles de jeux qui peuvent être licenciés. Un régime d'autorisation par les autorités publiques est également prévu pour l'organisation des concours de paris sur des résultats sportifs autres que les courses de chevaux. L'article 1 de la loi du 26 juin 1963 soumet ces jeux à une autorisation des Ministres en charge de l'éducation physique et du sport. En outre, l'organisation des paris sur les courses de chevaux est également subordonnée à une autorisation préalable des autorités publiques, en l'occurrence du ministre des finances; les courses de chevaux sont réglées par les dispositions de l'article 66 du Codes des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA). Les autorisations sont délivrées sous condition de durée, de prélèvements et de contrôle de l'État ou des communautés. La Belgique a par ailleurs accordé un **monopole à la Loterie Nationale** en matière d'organisation de loteries publiques. En outre, l'article 7 de la loi du 19 avril 2002 prévoit que «Les activités visées à l'article 6, § 1er, 1° à 4°, sont des tâches de service public. La Loterie nationale a le mono-

<sup>19</sup> Moniteur belge (ci-après: «M.B.») 30.12.1999

<sup>20</sup> M.B. 7.01.1852.

<sup>21</sup> M.B. 25.12.1963.

<sup>22</sup> M.B. 4.05.2002.

pole du service visé à l'article 6, § 1er, 1°, ainsi que **le droit** pour les services visés à l'article 6, § 1, 1°, 2° et 3°, **de faire usage des outils de la société de l'information**».<sup>23</sup>

La Cour d'Arbitrage considère que **dès lors qu'une activité représente un danger pour la société si elle n'est pas soumise à conditions, le législateur prend une mesure adéquate en soumettant cette activité à des règles dérogeant au régime applicable aux activités commerciales ordinaires**. Dès lors, octroyer un droit exclusif à la Loterie Nationale ou imposer un *numerus clausus* des casinos ou salles de jeux, n'est pas considéré comme discriminatoire ou disproportionné à l'objectif poursuivi, à savoir la protection de l'intérêt public.<sup>24</sup>

Les **infractions** aux lois et règlements sur les loteries, les maisons de jeu et les maisons de prêt sur gages sont sanctionnées par les articles 301 à 308 et l'article 557, 3° du Code pénal belge. Les infractions aux dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs sont sanctionnées par les articles 63 à 70 de cette même loi.

A la demande du Ministre de la Justice belge et en anticipation d'une éventuelle révision de certains aspects de la législation belge en matière de jeu de hasard, des chercheurs de la Katholieke Universiteit Leuven (Belgique) ont analysé la législation belge en matière de jeu de hasard.<sup>25</sup> L'objectif principal de l'étude était de définir les contours de **la notion de «jeu de hasard»** telle qu'exposée dans la loi du 7 mai 1999. En second lieu, l'étude porte sur **l'interaction entre les différents instruments législatifs** en matière de jeu de hasard et **les tâches actuellement attribuées à la Commission des jeux de hasard**. L'étude a été publiée à l'intention de l'instance intéressée au mois de décembre 2005 et est par après diffusée à l'intention du grand public.

<sup>23</sup> Dans son arrêt du 10 mars 2004, n° 33/2004, la Cour d'Arbitrage a toutefois retenu que «le droit» pour la Loterie Nationale d'organiser des jeux de hasard via les outils de la société de l'information constitue, dans l'état actuel de la législation belge, un monopole. V. n° B 2.4 de l'arrêt: «En ce qui concerne l'article 7, il y a lieu de relever que cet article a été modifié par l'article 490 de la loi-programme du 24 décembre 2002 et que, de ce fait, la Loterie nationale ne détient plus désormais un monopole mais seulement le droit d'organiser des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information». Le Conseil des ministres et la Loterie nationale affirme que, suite à cette modification, les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 n'ont plus d'intérêt à leur recours en annulation de l'article susvisé. **En vertu de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les opérateurs de jeux de hasard du secteur privé ne sont pas autorisés à offrir au public des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information»**. En effet, le principe général de la loi sur les jeux de hasard est d'interdire l'exploitation, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard (Doc. parl., Sénat, 1997-1998, n° 1-419/1, p. 2; n° 1-419/4, p. 25). Il échet dès lors de constater que si **la loi sur les jeux de hasard ne règle pas explicitement l'organisation de jeux de hasard via les «outils de la société de l'information», ces jeux de hasard ne peuvent être considérés comme autorisés**. Il découle de cette constatation que **le «droit» accordé à la Loterie nationale constitue en l'espèce un monopole (...)**».

<sup>24</sup> Cf. les arrêts de la Cour d'Arbitrage du 10 mars 2004, n° 33/2004; 18 février 1993, n° 12/93; 13 juillet 2001, n° 100/01, à consulter sur le site-web de la Cour: <http://www.arbitrage.be>.

<sup>25</sup> V. N. HOECKX, K. ANDRIES et N. CARETTE, Kansspel: Juridisch gedefinieerd – beleidsmatig geoperationaliseerd. Een juridische analyse van de definitie van het kansspel volgens de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, Katholieke Universiteit Leuven, 2005, viii + 391 pages.

## 2. Définitions

### *Jeu de hasard*

Tout jeu ou pari par lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs ou des parieurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, parieurs ou organisateurs du jeu ou du pari et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain.<sup>26</sup>

Ne sont pas des jeux de hasard au sens de la Loi du 7 mai 1999:

- 1) les jeux relatifs à l'exercice des sports, ainsi que les paris engagés à l'occasion de ces jeux;
- 2) les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum;
- 3) les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I et II, ainsi que les jeux exploités dans des parcs d'attractions ou par des industriels forains à l'occasions de kermesses, de foires commerciales ou autres et en des occasions analogues, ne nécessitant qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur.<sup>27</sup>
- 4) Le Roi fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation pour lesquels il est autorisé de facturer à l'appelant, en plus du prix de la communication, également le prix du contenu, étant entendu que ce prix est limité aux séries pour lesquelles le tarif de l'utilisateur final ne dépend pas de la durée de l'appel, et qui forment un programme complet de jeu.<sup>28</sup>

### *Pari*

Un contrat aléatoire par lequel deux ou plusieurs personnes, qui sont d'avis divergents sur un sujet quelconque, conviennent que celle dont l'opinion se révélera exacte bénéficiera d'une prestation déterminée de la part de l'autre ou des autres.<sup>29</sup> Dans le «pari mutuel», les participants parient mutuellement les uns contre les autres tandis que dans le «pari à la cote», chaque parieur mise séparément contre l'organisateur qui prend un risque selon une cote préalablement convenue avec le joueur.

### *Casino*

Un établissement dans lequel sont exploités des jeux de hasard, automatiques ou non, et dans lesquels sont organisés parallèlement des activités socioculturelles.

<sup>26</sup> Article 2 par. 1 de la Loi du 7 mai 1999, sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999.

<sup>27</sup> Article 3 de la Loi du 7 mai 1999, sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999.

<sup>28</sup> M.B. 31.12.2004.

<sup>29</sup> V. la définition donnée à la notion de «pari» par N. HOECKX, K. ANDRIES et N. CARETTE, Jeu de hasard. Définition juridique – Mise en application. Une analyse juridique de la définition d'un jeu de hasard selon la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux et la protection des joueurs. Conclusions (Traduction française – version du 23.11.2005), Commission des jeux de hasard, p. 4: «Le contrat de pari est un contrat de jeu par lequel l'activité de jeu est à la différence d'opinion, la participation à un concours avec des points de vue contraires. L'activité ne connaît pas d'autres règles de jeu et se distingue des autres activités de jeu par sa simplicité».

**Loterie**

Une opération offerte au public moyennant un enjeu et destinée à procurer un avantage par la voie du sort.<sup>30</sup>

**Appareils de jeux**

Des appareils dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui peuvent procurer au joueur un avantage moyennant un enjeu. Ces appareils sont classés en 3 catégories selon le type d'établissement dans lequel leur exploitation est autorisée.<sup>31</sup>

**Bingo**

Le jeu de bingo en Belgique est en premier lieu **un billard électrique** à enjeu variable. L'objectif est de loger plusieurs boules ou billes dans des trous pratiqués dans le plan horizontal de l'appareil, à l'effet d'éclairer, sur le panneau du plan vertical, plusieurs chiffres ou signes sur une ligne horizontale, verticale ou diagonale, ou encore dans une zone déterminée selon le type d'appareil. Ce bingo ne peut être exploité dans les débits de boissons qu'après obtention d'une licence de classe C, délivrée par la Commission des Jeux de Hasard belge. Le bingo est également connu en Belgique sous forme d'**un jeu de table**, autorisé dans les seuls casinos en vertu de l'arrêté Royal du 24 novembre 2004<sup>32</sup> (article 1, 1°) ou après accord du Bourgmestre de la commune dans laquelle le bingo est organisé.

**Loteries commerciales et publicitaires**

Des opérations de marketing offerte au consommateur et destinées à lui procurer un avantage par la voie du sort.

**Loteries organisées dans un but charitable**

Des loteries exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts ou à tout autre but d'utilité publique.<sup>33</sup>

**Jeux de hasard offerts via un media**

Ces jeux peuvent revêtir la forme de loteries commerciales ou publicitaires. Il peut également s'agir des jeux proposés dans le cadre de programme télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation pour lesquels l'organisateur facture à l'appelant un coût supérieur à celui de la communication. Ainsi, l'article 3, 4 de la loi du 7 mai 1999 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005)<sup>34</sup> prévoit que «les jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation pour lesquels il est autorisé de facturer à l'appelant, en plus du prix de la communication, également le prix

<sup>30</sup> Article 310 Code pénal; Cass. 24 septembre 1987 (N° AR 7670) Belgische Staat/reader's Digest N.V., Arr. Cass. 1987-88, 110; Anvers Cour d'Appel 20 mars 1992, R.W. 1991-92, 1299.

<sup>31</sup> Articles 2 par. 3 et 28 *et seq.* de la Loi du 7 mai 1999, sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999.

<sup>32</sup> Arrêté royal du 2 novembre 2004 portant modification de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe I, M.B. 8.12.2004.

<sup>33</sup> Article 7 de la Loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, M.B. 7.01.1851.

<sup>34</sup> M.B. 31.12.2004.



---

du contenu, étant entendu que ce prix est limité aux séries pour lesquelles le tarif de l'utilisateur final ne dépend pas de la durée de l'appel, et qui forment un programme complet de jeu», sont considérés comme des jeux de hasard offerts via un media.

L'article 1 d'un projet d'arrêté royal portant les conditions auxquelles doivent satisfaire les émissions de télévision qui contiennent un programme de jeu, non encore publié au Moniteur belge (dernière consultation le 23 février 2006), dispose que «sont compris pour l'application du présent arrêté tous les jeux qui contiennent un programme de jeu complet dans le cadre d'émissions de télévision et qui doivent satisfaire de manière cumulative aux conditions suivantes: (0) tant pour les postes fixes que pour les téléphones mobiles, il est demandé un paiement pour le contenu considéré comme une mise; (1) la perte de cette mise est possible et/ou un prix peut être remporté; (1) le hasard, bien qu'accessoire, est présent dans le déroulement du jeu, lors de la désignation du vainqueur ou pendant la détermination de l'importance du gain».

### 3. Taxes

Le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA) dispose dans ses titres III et IV, d'une **taxe sur les jeux et les paris** (articles 43 jusqu'au 91 CTA). Il s'agit d'une fiscalité régionale (article 3 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989). **La compétence régionale est en l'espèce limitée à la détermination de la base et du taux d'imposition et d'exonération de la taxe.**<sup>35</sup>

L'article 43 CTA sur les revenus dispose que dans la **Région de Flandre**, une **taxe de 15%** est établie, au profit de l'Etat, **sur le montant brut des sommes engagées** dans les jeux et paris, y compris dans les cercles privés, à l'exclusion de certains jeux de hasard (par exemple, les loteries et concours qui font appel aux connaissances et aux aptitudes du participant). Dans les **Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale**, une **taxe de 11%** est établie, au profit de l'Etat, **sur le montant brut des sommes engagées dans les jeux et paris**. Les gains inférieurs à 6,25 euros par jour et par personne en Wallonie et à Bruxelles-Capitale et les gains inférieurs 25 euros par jour et par personne pour la Flandre ne sont pas taxés.<sup>36</sup>

Par dérogation à l'article 43, la taxe frappant **les paris sur les courses de chevaux** courues en Belgique est fixée, pour la région flamande, à 22% du prélèvement opéré sur les montants engagés dans le pari mutuel et à 5,5% du montant brut des sommes engagées dans le pari à la cote (article 44 CTA). Pour la Région Bruxelles-Capitale et la Wallonie, la taxe est fixée à un cinquième du prélèvement opéré sur le montant brut des sommes engagées dans le pari mutuel et à 5% du montant brut des sommes engagées dans le pari à la cote (article 44 CTA). L'article 44bis CTA déroge aux articles 43 et 44 et instaure une fiscalité spécifique pour les paris reçus dans la Région wallonne sur les courses de chevaux courues tant en Belgique qu'à l'étranger. Des taxes provinciales ou communales s'ajoutent à la taxation régionale des paris sur courses de chevaux.

Finalement, l'article 45 du Code déroge à l'article 43, fixant des taxes spécifiques sur les gains des banquiers au **jeu de baccara, chemin de fer et sur les gains des pontes au jeu de roulette sans zéro**. En Wallonie et à Bruxelles, le Chemin de Fer et Baccara sont soumis à une taxe de 4,80% et la roulette sans zéro est soumis à une taxe de 2,75%. En Flandre, les jeux de Chemin de Fer et de Baccara sont soumis à une taxe de 5,3% et la roulette sans zéro est soumis à une taxe de 3%. En ce qui concerne les autres jeux de casinos non spécialement dénommés, la taxe est éligible suivant les bases, taux et modalités à déterminer par le Roi. En Wallonie, la taxe sur les jeux et paris relative aux jeux de casinos autres que les jeux de baccara, chemin de fer et roulette sans zéro, s'applique sur le produit brut de ces jeux au taux de 30% sur la partie dudit produit qui, pour l'année civile, ne dépasse pas 1.360.000 euro et au taux de 40% sur le surplus.<sup>37</sup> La taxe sur les appareils assimilés à des jeux de casino tels que visés par l'article 77 CTA, est fixée à un pourcentage par tranche du revenu brut des jeux assimilés.<sup>38</sup> Finalement, des contributions sont dues pour des licences de type A, B, C et E (article 1 de l'arrêté royal du 7 décembre 2004).

La taxe est due par toute personne qui, même occasionnellement, accepte des enjeux ou des mises aussi bien pour son compte personnel, qu'à titre d'intermédiaire (article 51 CTA). En cas de fraude ou d'omission et sans préjudice d'une poursuite pénale (article 69 CTA), la taxe sur les jeux est quintuplée. La taxe est au besoin établie d'office à raison des recettes présumées (article 68 CTA).

<sup>35</sup> CA 30 juin 2005, n° 114/2005, B.13; à consulter sur le site-web de la Cour d'Arbitrage belge: <http://www.arbitrage.be>.

<sup>36</sup> Article 43 CTA.

<sup>37</sup> Article 45 CTA.

<sup>38</sup> Article 45 CTA.

Le Titre IV du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus prévoit **une fiscalité pour des machines de jeu automatique**.<sup>39</sup> L'article 76 par. 1 dispose que l'exploitation des machines de jeu automatique est soumise à une taxe forfaitaire annuelle. La taxe est due par le propriétaire de la machine ou l'exploitant.<sup>40</sup> Les appareils déjà soumis à un impôt ou à une taxe établie au profit de l'Etat ne tombent pour sous le coup de l'article 76 CTA.<sup>41</sup> Les appareils exploités par les organisateurs de jeux de casinos ne sont pas non plus régis par l'article 76 CTA.<sup>42</sup> L'article 79 par. 1 CTA répartit les machines de jeux en 5 classes, désignées par des symboles A, B, C, D et E. Le montant de la taxe forfaitaire annuelle est fixé pour chaque catégorie par l'article 80 par. 1 CTA. L'exploitation non autorisée de machines de jeux donne lieu à une imposition d'office de 5 000 euros, payable immédiatement.<sup>43</sup>

Le contrat de gestion de la **Loterie Nationale** fixe les modalités de calcul et de paiement de la rente de monopole ainsi que des contributions spéciales et le pourcentage du bénéfice avant impôts qui est prélevé annuellement à des fins de financement de programmes d'aide à des pays en voie de développement (article 22 de la Loi du 19 avril 2002, M.B. 4.05.2002). Les prix attribués par la Loterie Nationale sont exonérés de tout impôt prélevé au profit de l'Etat (article 27 de la Loi du 19 avril 2002, M.B. 4.05.2002).

Les secteurs des jeux de hasard ne sont pas soumis à des taxes fiscales autres que celles visées par les Titres III et IV du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus. Les opérations de jeux de hasard et paris en Belgique ne sont pas soumises à la **T.V.A.**<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> L'article 76 par. 2 CTA donne une définition d'une machine de jeu automatique.

<sup>40</sup> Article 78 CTA.

<sup>41</sup> Article 77 CTA. Les machines de jeux placées dans les casinos ne sont pas soumises à l'article 76 par. 1 CTA en Flandre, cf. le Décret 22 décembre 1995, M.B. 30 décembre 1995.

<sup>42</sup> Article 77 CTA.

<sup>43</sup> Articles 91 et 92 par. 1 CTA:

<sup>44</sup> Article 44 par. 3, 13° Code de la Taxe sur la Valeur Ajoutée. L'arrêté royal n° 45 en matière de taxe sur la valeur ajoutée définit le jeu de hasard pour l'application de l'exonération visée à l'article 44 par. 3, 13° du Code de la Taxe sur la Valeur Ajoutée.

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### a) Federal

##### 1. General

(législations consolidées officielles, à consulter sur le site-web  
[http://www.moniteur.be/index\\_fr.htm](http://www.moniteur.be/index_fr.htm))

- **Loi du 31 décembre 1851** sur les loteries, M.B. 7.01.1852.
- **Loi du 26 juin 1963** relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives, M.B. 25.12.1963.
- **Loi du 14 juillet 1991** sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, M.B. 29.08.1991.
- **Loi du 7 mai 1999** sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999.
- **Loi du 19 avril 2002** relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, M.B. 4.05.2002.
- **Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus**, articles 43 à 92.
- **Code pénal**, articles 301 à 308 et article 557, 3°.
- **Code civil**, articles 1964 à 1967.
- **Décret du 6 mars 1996** de la Région wallonne modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en ce qui concerne les jeux et paris, M.B. 9.03.1996.
- **Ordonnance du 20 décembre 2002** de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant le Code de taxes assimilées aux impôts sur les revenus, en ce qui concerne la taxe sur les jeux de casino, M.B. 26.02.2003.
- **Ordonnance du 20 décembre 2002** de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, en ce qui concerne la taxe sur les jeux de casino, M.B. 26.02.2003.
- **Arrêté royal du 22 décembre 2000** établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 30.12.2000.
- **Arrêté royal du 22 décembre 2000** relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard, M.B. 30.12.2000.
- **Arrêté royal du 22 décembre 2000** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III, M.B. 30.12.2000.
- **Arrêté royal du 20 décembre 2000** relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III, M.B. 30.12.2000.
- **Arrêté royal du 20 décembre 2000** relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence classe C, M.B. 30.12.2000.
- **Arrêté royal du 22 décembre 2000** relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de licence classe B, M.B. 30.12.2000. Cet arrêté royal a été modifié par le Conseil d'Etat, section administrative, dans son arrêt n° 114.699 du 20 janvier 2003.

- 
- **Arrêté royal du 22 décembre 2000** relatif aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe E concernant les jeux de hasard, M.B. 30.12.2000.
  - **Arrêté royal du 19 juillet 2001** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe, M.B. 31.07.2002.
  - **Arrêté royal du 19 juillet 2001** relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe I, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe A, M.B. 31.07.2001.
  - **Arrêté royal du 19 juillet 2001** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements des jeux de hasard de classe I, M.B. 31.07.2001.
  - **Arrêté royal du 20 juin 2002** relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la commission des jeux de hasard, M.B. 29.06.2002.
  - **Arrêté royal du 20 juin 2002** relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du comité de concertation de la commission des jeux de hasard, M.B. 29.06.2002.
  - **Arrêté royal du 20 juin 2002** relatif à la détermination de l'endroit d'implantation du neuvième établissement de jeux de hasard de classe I, M.B. 29.06.2002.
  - **Arrêté royal du 26 juin 2002** relatif aux conventions de concession conclues entre les communes et les candidats exploitants d'un établissement de jeux de hasard, M.B. 29.06.2002.
  - **Arrêté royal du 26 juin 2002** fixant les modalités de réception des plaintes et des réclamations par la commission des jeux, M.B. 29.06.2002.
  - **Arrêté royal du 26 novembre 2002** relatif à la carte de légitimation des officiers de police judiciaire, officiers auxiliaires du procureur du Roi, de la commission des jeux, M.B. 19.12.2002.
  - **Arrêté du 13 septembre 2002** du Gouvernement flamand fixant les règles relatives au remboursement de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, M.B. 31.10.2002.
  - **Arrêté royal du 4 février 2003** portant nomination du président de la Commission des jeux de hasard, M.B. 18.02.2003.
  - **Arrêté royal du 21 février 2003** relatif aux procédures de contrôle préalables à l'agrément, aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard, M.B. 3.03.2003.
  - **Arrêté royal du 21 février 2003** fixant le montant et le mode de perception, par le Service de la Métrologie du Ministère des Affaires économiques, M.B. 12.03.2003.
  - **Arrêté royal du 10 mars 2003** relatif aux règles de fonctionnement, aux modalités de comptabilité et de contrôle des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée, M.B. 15.04.2003.
  - **Arrêté royal du 8 avril 2003** relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 17.04.2003.
  - **Arrêté royal du 8 avril 2003** relatif aux règles techniques de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements, M.B. 24.04.2003.
  - **Arrêté royal du 23 mai 2003** relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III, au moyen d'un système informatique, M.B. 4.06.2003.
  - **Arrêté royal du 23 mai 2003** modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C, M.B. 16.07.2003.
  - **Arrêté royal du 23 mai 2003** relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe I, au moyen d'un système informatique approprié, M.B. 4.06.2003.

- **Arrêté royal du 23 mai 2003** relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe II, au moyen d'un système informations approprié, M.B. 4.06.2003.
- **Arrêté royal du 26 avril 2004** établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 4.05.2004.
- **Arrêté royal du 11 juillet 2003** relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III, M.B. 30.07.2003.
- **Arrêté royal du 11 juillet 2003** relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, M.B. 20.08.2003.
- **Arrêté royal du 10 octobre 2003** relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, M.B. 15.10.2003.
- **Arrêté royal du 10 octobre 2003** rapportant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 relatif a la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, M.B. 15.10.2003.
- **Arrêté royal du 2 mars 2004** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III, M.B. 18.03.2004.
- **Arrêté royal du 2 mars 2004** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III, M.B. 18.03.2004.
- **Arrêté royal du 26 avril 2004** établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 4.05.2004.
- **Arrêté royal du 4 juin 2004** portant approbation du premier avenant au contrat de gestion conclu le 27 mars 2003 entre l'Etat belge et la Loterie Nationale, société anonyme de droit public, approuvé par l'arrêté royal du 4 avril 2003, M.B. 27.07.2004.
- **Arrêté royal du 14 juin 2004** modifiant l'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée, M.B. 1.07.2004.
- **Arrêté royal du 12 juillet 2004** relatif a la désignation des membres du secrétariat de la commission des jeux de hasard qui ont la qualité d'officier de police, M.B. 4.08.2004.
- **Arrêté royal** relatif à la contribution aux frais des fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licences de classe A, B, C et E pour l'année civile 2005, M.B. **23.12.2004**.
- **Arrêté royal du 15 décembre 2004** relatif au mode d'interdiction d'accès aux établissements de jeux de hasard de classe I et II, M.B. 10.01.2005.
- **Arrêté royal du 24 novembre 2004** portant modification de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements, M.B. 8.12.2004.
- **Arrêté royal du 24 novembre 2004** modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe I, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe A, M.B. 8.12.2004.
- **Arrêté royal du 15 décembre 2004** relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II, M.B. 10.01.2005.
- **Arrêté royal du 20 décembre 2004** déterminant le plan de répartition définitif des subsides de l'exercice 2003 de la Loterie Nationale, M.B. 14.01.2005.
- **Arrêté royal du 20 décembre 2004** fixant le montant et les modalités de la rente de monopole dont la Loterie Nationale est redevable au budget de l'Etat pour l'année 2004, M.B. 06.01.2005.
- **Arrêté royal du 18 avril 2005** déterminant le plan de répartition provisoire des subsides de l'exercice 2005 de la Loterie Nationale, M.B. 18.05.2005.
- **Arrêté royal du 22 novembre 2005** déterminant le plan de répartition définitif des subsides de l'exercice 2004 de la Loterie Nationale, M.B. 16.12.2005.

- **Arrêté royal du 22 novembre 2005** fixant le montant et les modalités de la rente de monopole dont la Loterie Nationale est redevable au budget de l'État pour l'année 2005. M.B. 09.12.2005.
- **Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 décembre 2005** établissant, dans le cadre de l'utilisation du budget 2005 de la Loterie Nationale, la liste des associations bénéficiaires (première tranche), M.B. 18.01.2006.

## 2. Lotteries

- **Loi du 31 décembre 1851** sur les loteries, M.B. 7.01.1852.
- **Loi du 19 avril 2002** relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, M.B. 4.05.2002.
- **Code pénal**, articles 301 à 308 et article 557, 3°
- **Arrêté royal** relatif aux loteries et aux concours dont peuvent complémentarément être assorties, dans le cadre d'actions promotionnelles, les loteries à billets publiques organisées par la Loterie Nationale, et modifiant l'arrêté royal du 5 octobre 2001 relatif aux tranches «Thématiques», M.B. **4.07.2003**.
- **Arrêté royal** déterminant le plan de répartition provisoire des subsides de l'exercice 2005 de la Loterie Nationale, M.B. **18.05.2005**, 23268.
- **Arrêté royal du 20 décembre 2004** déterminant le plan de répartition définitif des subsides de l'exercice 2003 de la Loterie Nationale, M.B. 14.01.2005.
- **Arrêté royal du 20 décembre 2004** fixant le montant et les modalités de la rente de monopole dont la Loterie Nationale est redevable au budget de l'Etat pour l'année 2004, M.B. 06.01.2005.
- **Arrêté royal du 18 avril 2005** déterminant le plan de répartition provisoire des subsides de l'exercice 2005 de la Loterie Nationale, M.B. 18.05.2005.
- **Arrêté royal du 22 novembre 2005** déterminant le plan de répartition définitif des subsides de l'exercice 2004 de la Loterie Nationale, M.B. 16.12.2005.
- **Arrêté royal du 22 novembre 2005** fixant le montant et les modalités de la rente de monopole dont la Loterie Nationale est redevable au budget de l'État pour l'année 2005. M.B. 09.12.2005.
- **Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 09 décembre 2005** établissant, dans le cadre de l'utilisation du budget 2005 de la Loterie Nationale, la liste des associations bénéficiaires (première tranche), M.B. 18.01.2006.

## 3. Casino Gaming

- **Loi du 7 mai 1999** sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, articles 28 et suivants, M.B. 30.12.1999.
- **Arrêté royal du 19 juillet 2001** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements des jeux de hasard de classe I, M.B. 31.07.2001.
- **Arrêté royal du 19 juillet 2001** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe. M.B. 31.07.2001.
- **Arrêté royal du 19 juillet 2001** royal relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe I, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe A, M.B. 31.07.2001.
- **Arrêté royal du 20 juin 2002** relatif à la détermination de l'endroit d'implantation du neuvième établissement de jeux de hasard de classe I, M.B. 31.07.2001.
- **Arrêté royal du 26 juin 2002** relatif aux conventions de concession conclues entre les communes et les candidats exploitants d'un établissement de jeux de hasard, M.B. 29.06.2002.

- **Arrêté royal du 10 mars 2003** relatif aux règles de fonctionnement, aux modalités de comptabilité et de contrôle des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée, M.B. 15.04.2003.
- **Arrêté royal du 8 avril 2003** relatif aux règles techniques de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements, M.B. 24.04.2003.
- **Arrêté royal du 23 mai 2003** relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe I, au moyen d'un système informatique approprié, M.B. 4.06.2003.
- **Arrêté royal du 24 novembre 2004** portant modification de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements, M.B. 8.12.2004.
- **Arrêté royal du 24 novembre 2004** modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe I, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe A, M.B. 8.12.2004.
- **Arrêté royal du 17 septembre 2005** modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux autorisés dans les établissements de classe I, M.B. 28.09.2005.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- **Loi du 7 mai 1999** sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, articles 34 et suivants, M.B. 30.12.1999.
- **Arrêté royal du 26 avril 2004** établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 4.05.2004.
- **Arrêté royal du 22 décembre 2000** établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 30.12.2000.
- **Arrêté royal du 22 décembre 2000** relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard, M.B. 30.12.2000.
- **Arrêté royal du 22 décembre 2000** relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de licence classe B, M.B. 30.12.2000. Cet arrêté royal a été modifié par le Conseil d'Etat, section administrative, dans son arrêt n° 114.699 du 20 janvier 2003.
- **Arrêté royal du 8 avril 2003** relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 17.04.2003.
- **Arrêté royal du 23 mai 2003** relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe II, au moyen d'un système informations approprié, M.B. 4.06.2003.
- **Arrêté royal du 14 juin 2004** modifiant l'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée, M.B. 1.07.2004.
- **Arrêté royal du 26 avril 2004** établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 4.05.2004.

#### 5. Betting

- **Loi du 7 mai 1999** sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999.



- 
- **Loi du 26 juin 1963** relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives, M.B. 25.12.1963.
  - **Code** des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, article 66.

## 6. Bingo

- **Loi du 7 mai 1999** sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999.
- **Arrêté royal du 2 mars 2004** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III, M.B. 18.03.2004.

## 7. Media Gambling Services

- **Loi du 14 juillet 1991** sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, article 23, 10° et article 56, 6°, M.B. 29.08.1991.
- **Loi du 7 mai 1999** sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999.
- **Loi du 31 décembre 1851** sur les loteries, M.B. 7.01.1852.

## 8. Sales Promotional Gambling

- **Loi du 7 mai 1999** sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999.
- **Loi du 31 décembre 1851** sur les loteries, article 8, 2°, M.B. 7.01.1852.
- **Loi du 14 juillet 1991** sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, article 23, 10 ° et article 56, 6°, M.B. 29.08.1991.

## 9. Charity Gambling

- **Loi du 31 décembre 1851** sur les loteries, articles 1 et 7, M.B. 7.01.1852.

**b) Provincial**

**1.-4.** Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**5. Betting**

- **Des recours** en annulation du Décret introduits par la s.a. Tiercé franco-belge, la s.a. Derby et le Conseil des ministres ont été confirmés par la Cour d'Arbitrage; la Cour conclut dans son arrêt du 30 juin 2005 (arrêt n°114/2005<sup>45</sup>) à l'annulation des «articles 5, 2°, 14, 16, § 2, et 21 à 28 (du Décret du 26 mars 2004) et, dans la mesure où ils se rapportent à l'autorisation visée à l'article 14, les articles 5, 3°, 15 et 20 du décret flamand du 26 mars 2004 «portant des mesures de redressement au profit des courses de chevaux flamandes, autorisant le Gouvernement flamand à contribuer à la création d'une association sans but lucratif 'Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen' (Fédération flamande des Courses de Chevaux) et modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus».

**6.-7.** Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**8. Sales promotional gambling**

- **Arrêté** du Gouvernement flamand fixant le Code de la publicité et du sponsoring à la radio et à la télévision de la Communauté flamande, M.B. **29.11.1995**.
- **Code** de la publicité et du sponsoring à la radio et à la télévision de la Communauté flamande, M.B. **29.11.1995**.

---

<sup>45</sup>

A consulter sur le site-web de la Cour d'Arbitrage <http://www.arbitrage.be>.

**B) DRAFT LEGISLATION****a) Federal****1. General**

- Proposition de loi du 28 novembre 2003 visant à modifier la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (Chambre des Représentants), DOC 51 0507/001, à consulter sur le site-web <http://www.lachambre.be>
- Projet d'arrêté royal portant les conditions auxquelles doivent satisfaire les émissions de télévision qui contiennent un programme de jeu complet (non encore publié au Moniteur belge au 23 février 2006)

En outre, **un nouveau projet de législation** est en cours modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection du joueur. Ce projet de loi propose **d'étendre la compétence de la Commission des jeux de hasard aux paris sportifs**. Il prévoit aussi **l'exploitation de ces paris par Internet**, ainsi que la possibilité pour certains opérateurs, après conclusion d'un accord de fiabilité avec la Commission, **d'exploiter des jeux de hasard de type casino sur Internet**. De plus le projet prévoit quelques changements dans la composition et l'organisation de la Commission elle-même. Il est également prévu par les autorités belges d'adopter **un nouvel arrêté royal**, lequel **étend la liste des jeux pouvant être exploités dans les casinos aux vidéo-poker, vidéo-roulette, vidéo-blackjack**. Aucune décision n'a encore été prise à ce jour-ci eu égard à ces deux projets.

**2.-6.** Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**7. Media Gambling Services**

- Projet d'arrêté royal portant les conditions auxquelles doivent satisfaire les émissions de télévision qui contiennent un programma de jeu complet (non encore publié dans le Moniteur belge au 23 février 2006)

**8.-9.** Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**C) SELF-REGULATION****a) Federal**

1. Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**2. Lotteries**

- **Déclaration** de mission de la Loterie Nationale<sup>46</sup>.

- 3-4.** Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**5. Betting**

- **Règlement** de la Société Pari Mutuel Unifié belge S.C. AUXILIAIRE des Sociétés organisatrices des courses de chevaux courues en Belgique<sup>47</sup>

- 6.-7.** Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**8. Sales Promotional Gambling**

- **Code déontologie** de l'Association belge du marketing directe (ABMD) du **18 septembre 2002**<sup>48</sup>

**b) Provincial**

- 1.-8.** Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

---

<sup>46</sup> A consulter sur le site-web: <http://www.nationale-loterij.be/> (dernière consultation, le 23 février 2006).

<sup>47</sup> A consulter sur le site-web: <http://www.pmu.be> (dernière consultation, le 23 février 2006).

<sup>48</sup> A consulter sur le site-web: <http://www.bdma.be/> (dernière consultation, le 23 février 2006).

**D) JURISPRUDENCE<sup>49</sup>****1. General**

- Cour d'Arbitrage (ci-après, CA), 13 juillet 2001, n° 100/01
- CA, 13 juillet 2000, n° 88/2000
- CA, 14 juin 2000, n° 74/2000

**2. Lotteries**

- CA, 18 février 1993, n° 12/93
- CA, 10 mars 2004, n° 33/2004

**3. Casino Gaming**

- CA, 20 septembre 2001, n° 114/2001.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- CA, 3 mai 2000, n° 52/2000

**5. Betting**

- CA, 30 juin 2005, n° 114/2005

**6.-8** Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

---

<sup>49</sup> Les arrêts de la Cour d'Arbitrage belge (CA) sont publiés sur le site-web <http://www.arbitrage.be>.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

Les jeux de hasard sont régis par la **loi du 7 mai 1999** sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs<sup>50</sup> et par les arrêtés royaux pris pour son exécution.<sup>51</sup> Cette loi interdit l'exploitation des jeux de hasard à moins d'avoir obtenu une **licence** à cet effet, **délivrée par la Commission des jeux de hasard**.<sup>52</sup>

L'article 25 de la loi du 7 mai 1999 prévoit ainsi **cinq classes de licences**:

- la licence de classe A qui permet, pour des périodes de quinze ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou un casino;
- la licence de classe B qui permet, pour des périodes de neuf ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques;
- la licence de classe C qui permet, pour des périodes de cinq ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe III ou débit de boissons;
- la licence de classe D qui permet, aux conditions qu'elle détermine, à son titulaire d'exercer une activité professionnelle de nature quelconque dans un établissement de jeux de hasard de classe I ou II;
- la licence de classe E qui permet, pour des périodes de dix ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, la vente, la location, la location-financement, la fourniture, la mise à disposition, l'importation, l'exportation, la production, les services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard.

Les trois premières licences (A, B et C) sont octroyées pour l'exploitation des casinos, des salles de jeux automatiques et des cafés qui exploitent un bingo. La loi du 7 mai 1999 interdit de cumuler une licence de classe A, B, C ou D avec une licence de classe E.

**L'objectif de protection des joueurs et de prévention de dépendance des jeux** est concrétisé dans la loi du 7 mai 1999 à travers d'une série de restrictions imposées à l'offre de jeux (articles 54 *et seq.* de la loi). Ainsi, des **mesures de protection et de prévention** portent sur:

- **L'enregistrement et l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II.** L'accès n'est autorisé que (1) sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité (une copie de celui-ci est réalisée); (2) moyennant l'inscription, par l'exploitant, des noms complets, prénoms, date de nais-

<sup>50</sup> M.B. 30.12.1999.

<sup>51</sup> Arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements des jeux de hasard de classe I, M.B. 31.07.2001; Arrêté royal du 26 avril 2004 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, M.B. 4.05.2004; Arrêté royal du 2 mars 2004 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III, M.B. 18.03.2004.

<sup>52</sup> <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/>.

- sance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre et (3) le client doit signer sa fiche d'inscription.
- Une **série d'exclusions**. Ainsi, des joueurs (1) de moins de 21 ans à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail et (2) les magistrats, les notaires, les huissiers et les membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions sont automatiquement exclus des salles de classe I et II. De plus, la Commission des jeux de hasard prononce l'exclusion des salles de jeux de classe I et II (1) des personnes qui l'ont volontairement sollicité des personnes qui ont été placées sous statut de minorité prolongée; (2) des incapables, à la demande de leur représentant légal ou de leur conseil judiciaire; (3) des personnes à qui interdiction a été faite d'exercer certaines fonctions (gérants, administrateurs de société) ou activités; (4) des malades mentaux contre qui une mesure de protection est sollicitée du tribunal. Finalement, la pratique des jeux de hasard est interdite aux mineurs dans les débits de boissons. L'exploitant a le droit d'interdire la pratique du jeu dans son établissement si le joueur refuse de lui donner sa carte d'identité. Lorsqu'un exploitant laisse jouer des mineurs, il peut perdre sa licence d'exploitation et encourt des sanctions pénales. Notez également que le personnel des casinos et des salles de jeux ne peut jouer dans la salle où il travaille.
  - Il est en outre **interdit** à quiconque de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de **crédit**, de conclure avec eux une transaction matérielle ou financière en vue de payer un enjeu ou une perte. Les exploitants des établissements de jeux de hasard sont tenus d'informer leur clientèle, de manière lisible et bien apparente, dans tous les locaux accessibles au public, de l'interdiction de consentir un crédit.
  - La présence de **distributeurs automatiques de billets de banque est interdite dans les établissements de jeux de hasard**.
  - Les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués qu'avec **des fiches ou des jetons payés comptant, propres à l'établissement de jeux de hasard concerné et fournis exclusivement par celui-ci à l'intérieur de celui-ci ou encore avec des pièces de monnaie**.
  - Il est **interdit de proposer aux clients** des établissements de jeux de hasard des classes II et III, **des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux prix du marché de biens et de services comparables**.
  - Le Roi prend les mesures relatives à la rédaction d'un **code de déontologie**, à l'information du public des dangers inhérents au jeu. Dans les établissements de jeux de hasard des classes I, II et III, **des dépliants contenant des informations sur la dépendance au jeu, le numéro d'appel gratuit et les adresses d'assistants sociaux doivent être mis à la disposition à la clientèle à un endroit visible**.
  - La loi belge prévoit dans une série de limitations dont **une limitation de la perte horaire**,<sup>53</sup> **une limitation de nombre de jeux**<sup>54</sup>, **une limitation de nombre d'éta-**

<sup>53</sup> En ce qui concerne **la perte horaire**, il est prévu dans la législation belge que plus l'accès de l'établissement est difficile, plus la perte horaire moyenne est élevée. Pour des débits de boissons, la perte horaire maximale est 12,5€, pour les salles de jeux 25 €, et pour les casinos 70 €. Le contrôle de la perte horaire se fait par voie informatique et est réglé par des protocoles techniques. Dans les débits de boissons, l'usage de carte de débits ou de crédits n'est pas possible.

<sup>54</sup> Le **nombre de jeux** est également limité, pour les débits de boissons 2 machines de jeux de hasard peuvent être autorisés, les flippers et les knickers sont considérés comme des jeux d'adresse. Pour les salles de jeux, un maximum de 45 terminaux. Pour les casinos le nombre maximal n'est pas fixé mais doit être en rapport avec celui de tables ouvertes (p.e. une table ouverte pendant 5 heures, 15 machines peuvent fonctionner). Les jeux de hasard ne peuvent être reliés entre eux pour créer un grand jack pot. En outre, plus l'établissement est facilement accessible, moins il s'y trouve de machines.

**blissements**,<sup>55</sup> des restrictions par rapport à la **durée des jeux**,<sup>56</sup> ainsi qu'une interdiction d'une **publicité incitative**.<sup>57</sup> Des conditions sont également imposées eu égard au **personnel des établissements**.<sup>58</sup> Finalement, il est prévu dans la législation belge que tout établissement de classe I et II doit disposer d'un **système on-line** et que **les données des appareils sont transférées chaque jour à la Commission des Jeux** pour qu'elle puisse vérifier la perte horaire à partir de ces données. Il est également interdit selon la loi belge (article 64 de la loi du 7 mai 1999) de faire de publicité ou de s'occuper du recrutement de joueurs pour un établissement de jeux de hasard prohibé par la loi ou non explicitement autorisé en vertu de la loi ou d'un établissement similaire à l'étranger.

La **Commission des jeux de hasard** est une commission administrative indépendante, qui a été instituée au sein du ministère de la Justice. C'est un organisme d'avis, de décision et de contrôle en matière de jeux de hasard dont les membres sont issus de différents ministères belges. La Commission des jeux de hasard octroie les licences d'exploitation des jeux de hasard au regard de critères prédéfinis. La Commission délivre également des **agréments pour tout modèle de matériel** ou d'appareil vendu ou exploité en vue de son utilisation dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II et III. Les appareils de jeux sont par ailleurs soumis à un **contrôle régulier** par les autorités publiques compétentes. Enfin, la Commission des jeux de hasard contrôle l'application et le respect de la loi du 7 mai 1999 et de ses arrêtés d'exécution. Les membres de la commission des jeux de hasard peuvent pénétrer dans les établissements. En cas de non-respect des dispositions légales ou réglementaires, la Commission peut **suspendre ou retirer sa licence à l'opérateur**. La Commission des jeux de hasard rend compte aux ministères concernés et au parlement.

**Les dispositions de la loi du 7 mai 1999 ne s'appliquent ni aux loteries, ni aux paris sportifs** qui sont régis respectivement par la loi du 31 décembre 1851,<sup>59</sup> la loi du 19 avril

<sup>55</sup> Le **nombre de débits de boissons** maximal est 7.500, le **nombre des salles de jeux** maximal est 180, les salles de jeux ne peuvent se trouver à proximité d'école, d'hôpitaux, d'églises, de lieux fréquentés par les jeunes. Le **nombre maximal des casinos** est 9. Les jeux de hasard ne sont pas possibles dans les ASBL, dans les agences de tiercé, ...

<sup>56</sup> En ce qui concerne **la durée des jeux**, la législation belge prévoit que plus l'accès à l'établissement est difficile, plus la durée du jeu automatique est courte. La durée d'un jeu de hasard dans les casinos est d'un maximum de 3 minutes, dans les salles de jeux de 3 à 6 minutes et dans les débits de boissons de 2 à 3 minutes. Les systèmes «painting» (appuyer sur tous les boutons sans prise de conscience) et «mitrailleuse» (la machine joue toute seule) ne sont pas possibles en Belgique.

<sup>57</sup> La loi belge interdit la **publicité incitative** comme par exemple de jetons, plaquettes, billets gratuits en vue d'inciter le public à entrer dans un établissement ou d'y rester. Les «arrangements» ne sont pas non plus possibles. Pour les casinos, la publicité non incitative est toutefois autorisée. En outre, des cadeaux orientés vers la promotion de Horeca sont possibles à concurrence de 50 € par client et par semaine. Les casinos ne peuvent distribuer gratuitement des billets de loteries. La vue externe d'une salle de jeu est interdite aux termes de la législation belge. Pour les salles de jeux, la publicité non-incitative est autorisée sans qu'aucun cadeau ne puisse être donné. La vue dans une salle de jeux ne doit pas être possible de l'extérieur. Pour les débits de boissons, toute publicité est interdite. De plus, on ne peut pas servir d'alcool dans les salles de jeux de classe II.

<sup>58</sup> Le **personnel** des établissements de classe I et II doit être en possession d'une licence de classe D et être, en permanence, porteur de la carte d'identification attestant de la possession de cette licence. Il est également requis que le titulaire d'une licence D doive continuer à jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction. Il est interdit aux membres du personnel de prendre part, personnellement ou par des intermédiaires, aux jeux de hasard exploités, d'accepter des indemnités financières ou matérielles autres que celles prévues dans leur contrat de travail ou de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de crédit.

<sup>59</sup> M.B. 7.10.1852.



2002<sup>60</sup> et la loi du 26 juin 1963<sup>61</sup>. La Cour d'Arbitrage a toutefois précisé dans son arrêt n° 33/2004 de la Cour d'Arbitrage du 10.03.2004 que **tous les jeux de hasard proposés par la Loterie nationale seront soumis à la pleine application de la loi de 1999<sup>62</sup>**. Il en résulte qu'une licence doit être obtenue de la Commission des jeux de hasard lorsque la Loterie nationale entend offrir des jeux de hasard dans des établissements de jeux, à savoir tout lieu où un jeu de hasard serait offert au public.

**La Commission des jeux de hasard effectue également un contrôle quant au «respect des modalités fixées dans les arrêtés d'exécution pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2» (art. 21 de la loi de 2002), à savoir les arrêtés royaux qui autorisent la Loterie nationale à exploiter un jeu de hasard donné, et ce dans les établissements de jeu de la Loterie nationale<sup>63</sup>**. Dans l'arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004, la Cour d'Arbitrage prend

<sup>60</sup> M.B. 4.05.2002. Version coordonnée à consulter via le lien internet suivant:  
[http://www.juridat.be/cgi\\_loi/legislation.pl](http://www.juridat.be/cgi_loi/legislation.pl)

<sup>61</sup> M.B. 25.12.1963.

<sup>62</sup> V. l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 10 mars 2004, n° 33/2004, n° B 8.2: **«Le critère de distinction – la nature de l'établissement organisateur - n'est pas pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur**. L'objectif qui consiste, selon le législateur, à exclure l'application de la loi sur les jeux de hasard compte tenu d'éventuels problèmes d'interprétation et autres ne saurait justifier que certains articles de la loi sur les jeux de hasard ne soient pas rendus applicables, en vertu de la loi même, à la Loterie nationale, aux établissements de jeux de hasard de la Loterie nationale et aux jeux de hasard organisés par la Loterie nationale. L'application des dispositions de la loi sur les jeux de hasard, via des arrêtés royaux à prendre ou des contrats de gestion à conclure n'est qu'éventuelle. Aucune disposition législative n'oblige le pouvoir exécutif à respecter tous les principes de la loi sur les jeux de hasard en ce qui concerne la Loterie nationale. **Il est dès lors possible que la condition d'âge, le régime de protection spécifique, les conditions de localisation et d'autres éléments semblables ne s'appliquent pas à ces établissements de jeux de hasard**» En conséquence, la Cour annule le deuxième alinéa de l'article 3bis de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 39 de la loi de 2002.

<sup>63</sup> La Cour d'Arbitrage a en effet relevé dans son arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 que (considérants B 13 et B 14) **«L'article 21, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 dispose que la commission des jeux de hasard est chargée du contrôle du respect des arrêtés d'exécution pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi attaquée**. Lorsque la commission des jeux de hasard estime qu'une ou plusieurs activités offertes par la Loterie nationale sont des jeux de hasard, mais que l'arrêté royal pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, dit le contraire, la commission des jeux de hasard a, en vertu de l'article 21, § 1er, alinéa 2, la possibilité de faire connaître sa position aux ministres compétents. Sur avis conforme du ministre des Entreprises publiques et du ministre de la Justice, le contrôle de la commission des jeux de hasard est étendu aux jeux concernés. A défaut d'avis conforme, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, soumettre le jeu au contrôle. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 21, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 que le législateur avait l'intention d'institutionnaliser la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard: «Le passé a démontré qu'une collaboration entre les deux organes publics est nécessaire, mais n'est possible que s'il est créé à cet effet un cadre institutionnel équilibré» (Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, pp. 34-35). **Le législateur a choisi de limiter le contrôle opéré par la commission des jeux de hasard aux activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans les établissements de jeux de hasard et de n'étendre ce contrôle ni à ces mêmes activités quand la Loterie nationale les organise en dehors de tels établissements ni aux loteries publiques**: «L'assimilation les unes aux autres des loteries et des jeux de hasard permettrait aux acteurs privés de se mouvoir librement sur le marché des loteries, avec tous les risques de voir assortir celles-ci d'éléments plus asservissants.» (Doc. parl., Sénat, 2001-2002, n° 2-1003/4 , p. 5) B.14.3. **Le critère de distinction – la nature de l'instance organisatrice - est pertinent compte tenu de l'objectif du législateur**. Celui-ci a voulu soumettre au contrôle de la commission des jeux de hasard la possibilité pour la Loterie nationale d'organiser des jeux de hasard, en tenant toutefois compte aussi de la nature de la commission des jeux de hasard et de la Loterie nationale. La Loterie nationale n'est pas un opérateur de jeux de hasard au sens de la loi sur les jeux de hasard. La commission

également soin d'annuler l'article 21§2 de la loi du 19 avril 2002 dans les termes suivants (considérants B 15 et B 16 de l'arrêt): «Étant donné qu'en vertu de l'article 21, § 2, de la loi du 19 avril 2002, la commission des jeux de hasard ne peut pénétrer dans les bâtiments de la Loterie nationale, on n'aperçoit pas comment elle peut exercer un contrôle efficace, d'autant que certains jeux sont liés au système informatique de la Loterie nationale. Le contrôle d'éventuels abus est quasiment impossible, puisque, selon la loi du 19 avril 2002, les contrôleurs n'ont pas accès au bâtiment. Cela signifie qu'ils n'ont pas accès à la source de toute information, l'ordinateur central de la Loterie nationale qui contient les données permettant de procéder aux investigations nécessaires. La mesure prise par le législateur n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi. **En vue de limiter le contrôle de la commission des jeux de hasard aux jeux de hasard proposés par la Loterie nationale, il n'est pas nécessaire d'interdire l'accès au bâtiment de la Loterie nationale. Au surplus, en interdisant l'accès au bâtiment, le législateur prive la commission des jeux de hasard de la possibilité de contrôler les jeux de hasard organisés au moyen d'outils de la société de l'information.**».

## 2. Lotteries

La loi du 31 décembre 1851 édicte un **principe de prohibition des loteries**. Par ailleurs, l'article 301 du Code pénal répute loterie toutes opérations offertes au public et destinées à procurer un gain par la voie du sort. Le délit de loterie est ainsi caractérisé dès lors que quatre éléments sont réunis: une offre au public, l'espérance d'un gain, l'intervention du hasard et un enjeu.

Des **autorisations ponctuelles peuvent être accordées par les autorités publiques**. Peuvent ainsi autorisées, les loteries à but charitable (infra n° 9) et certaines opérations commerciales faites avec primes ou remboursables par la voie du sort (infra n° 8). Par ailleurs, le législateur belge a octroyé un monopole dans l'organisation des loteries publiques à la Loterie Nationale.

### *La Loterie Nationale*

La loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale<sup>64</sup> a réformé en profondeur la structure de la Loterie Nationale. Jusqu'alors institution d'utilité publique, la Loterie Nationale est devenue une Société anonyme de droit public. Un contrat de gestion, établi entre l'Etat belge et la Loterie Nationale, doit définir les conditions selon lesquelles celle-ci remplit ses tâches de service public. Le contrat de gestion fixe, entre autres, le montant annuel des subsides aux œuvres de bienfaisance dû par la Loterie Nationale. En outre, en application de l'article 23 de la Loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, un plan de

---

des jeux de hasard est chargée du contrôle des opérateurs de jeux de hasard, à savoir des entreprises privées poursuivant un but de lucre et qui exploitent des jeux de hasard. La réglementation signifie, **d'une part, que la commission des jeux de hasard ne peut se substituer au législateur ni au Roi et/ou au Conseil des ministres et, d'autre part, que la commission des jeux de hasard peut assurer efficacement son contrôle sur les établissements de jeux de hasard ainsi que sur les activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans des établissements de jeux de hasard, en intervenant, soit de sa propre initiative, soit à l'initiative de la Loterie nationale.**

<sup>64</sup>

M.B. 4.05.2002.

répartition des subsides au bénéfice de certaines œuvres de bienfaisance (y compris le Croix Rouge, Child Focus etc.) est déterminé chaque année par arrêté royal.<sup>65</sup>

L'exposé des motifs de la loi du 19 avril 2002 révèle que «Le **but** de la Loterie nationale ne doit pas être exclusivement d'offrir des loteries publiques, mais bien **d'offrir des loteries publiques et des jeux de hasard justifiés**. En outre, **cela doit s'opérer dans le but d'optimiser la politique de canalisation de l'autorité dans ce secteur et cela tant envers le joueur qu'envers l'autorité**. A cet effet, la Loterie nationale doit pouvoir travailler de manière attractive et dynamique. Le rôle social de la Loterie nationale doit être réexaminé. La Loterie nationale ne peut évidemment être considérée telle qu'une simple «machine à sous», mais sa tâche est de soutenir les développements sociaux importants. L'approche européenne du commerce électronique et de la communication commerciale, le développement d'une nouvelle politique sportive européenne et l'implémentation de l'Euro requièrent un soutien axé sur le consommateur auquel la Loterie nationale peut contribuer. En lui attribuant une autonomie accrue, l'efficacité et l'efficience de la Loterie nationale peuvent encore s'améliorer. **L'idée n'est cependant pas que la Loterie nationale incite au jeu ou ait un effet d'élargissement sur le marché, mais bien que le joueur de jeux de hasard existant soit attiré vers la Loterie nationale plutôt que vers le milieu illégal des jeux, et ce grâce aux produits modernes et attractifs que peut lui proposer la Loterie nationale**. En réponse au souci du Conseil d'État concernant la justification de l'offre supplémentaire de jeux de hasard, de paris et concours par la Loterie nationale, les auteurs soulignent que **la Loterie nationale est soumise aux décisions du gouvernement quant aux loteries et aux jeux de hasard, paris et concours qu'elle pourra offrir. Il est évident que le gouvernement maintien son contrôle total en la matière**. Ceci est d'ailleurs en parfaite concordance avec l'approche de la Cour de Justice des CE».

Aux termes de l'article 3 de la loi du 19 avril 2002, la Loterie Nationale: «est chargée d'organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, les loteries publiques, paris et concours dans les formes et selon les modalités fixées par le Roi, sur la proposition du ministre ayant les entreprises publiques dans ses attributions. La Loterie Nationale est également chargée d'organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, des jeux de hasard dans les formes et selon les modalités fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la proposition du ministre et du ministre de la Justice et après avis de la commission des jeux de hasard visée à l'article 9 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. (...) Parallèlement au développement de méthodes commerciales visant à promouvoir les loteries publiques, paris, concours et jeux de hasard dont elle a l'organisation, la **Loterie Nationale veille: à informer clairement le grand public des chances réelles de gain pour chaque type de produit proposé; à organiser des campagnes d'informations sur les risques économiques, sociaux et psychologiques liés à la dépendance au jeu; à collaborer avec les autorités compétentes et les diverses associations œuvrant dans le secteur à une politique active et coordonnée de prévention et d'assistance en matière de dépendance au jeu**».

La Loterie Nationale offre au public des jeux dits «à tirage» (Lotto, Joker, Keno, Pick 3, Euromillions) et des jeux dits «à gratter» (Presto, Subito, 21, Win for life, Bingo Express, Astro, Fun for life, Cabrio, Corso...).

Aux termes de l'article 7 de la loi du 19 avril 2002, la **Loterie Nationale dispose du monopole d'organisation des loteries «publiques»**. En outre, l'article 7 de la loi prévoit que «Les activités visées à l'article 6, § 1er, 1° à 4°, sont des tâches de service public. La Loterie

<sup>65</sup> Voir, par exemple, pour le plan de répartition des subsides de l'exercice 2004 de la Loterie Nationale, l'Arrêté royal du 22 novembre 2005 déterminant le plan de répartition des subsides de l'exercice 2004 de la Loterie Nationale, M.B. 16.12.2005.

nationale a le monopole du service visé à l'article 6, § 1er, 1°, ainsi que **le droit** pour les services visés à l'article 6, § 1, 1°, 2° et 3°, **de faire usage des outils de la société de l'information**».

Eu égard à l'offre des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information» opéré par la Loterie Nationale, le mémoire de la loi du 19 avril 2002 indique que: «Le Gouvernement pense dès lors que la meilleure solution en la matière réside dans la promotion de la «politique de canalisation» par l'autorité à partir de la Loterie nationale en lui accordant davantage de pouvoir d'autonomie et en élargissant ses tâches au sein du cadre légal existant et strictement contrôlé. **En contraignant la Loterie nationale** (comme exigé, par exemple, au Royaume-Uni, pour l'obtention de la nouvelle licence de loterie) **à utiliser les nouvelles technologies** (Internet et d'autres services interactifs), **on pourrait mener une politique de canalisation «générale» plus efficace, qui attire le joueur par une Loterie nationale compétitive et attractive. De cette manière, les activités des opérateurs agréés de jeux de hasard et de paris sportifs «à finalité lucrative» seraient bridés et un volume supérieur de la recette existante irait à l'autorité, ce qui, suivant la jurisprudence européenne, serait la meilleure méthode pour mener une «politique de canalisation**». Une telle politique s'accorde parfaitement avec le droit économique européen où, comme l'Avocat Général Gulmann l'énonçait dans l'affaire Schindler, les règles de la concurrence en matière de loteries et de jeux de hasard n'ont pas la moindre pertinence. En réalité, **par la réduction des activités de jeux de hasard «lucratives» au profit de la Loterie nationale, un équilibre se réalise dans la politique belge, apte à réussir le test du droit européen. La politique belge peut ainsi être ancrée sur deux piliers: le secteur «lucratif» sous le contrôle de la commission des jeux de hasard et le secteur non-profit, c'est à dire principalement la Loterie nationale, sous le contrôle du Gouvernement**. Dans de nombreux États membres de l'Union européenne, des loteries publiques (c'est-à-dire, des services et/ou des entreprises publics, des opérateurs semi-privés et des opérateurs privés) sont gérées et contrôlées par d'autres instances que les autres activités de jeux (d'argent). Jusqu'à ce jour, c'était également le cas pour la Belgique. La nécessité d'une plus grande cohérence et coordination de la politique en matière de la Loterie nationale d'une part et du secteur privé des jeux de hasard d'autre part, ressort clairement des discussions récentes dans les media à ce propos. Contrairement au secteur privé, **la Loterie nationale ne décide pas elle-même quels jeux de loterie sont proposés au public. La Loterie nationale organise les loteries publiques, tâche dont elle est chargée par le Roi**. C'est donc l'Autorité qui décide quelles loteries sont proposées suivant quelles modalités de jeu. Un éventuel plan de lots est défini par le Roi. **Une telle gestion améliore substantiellement les possibilités de mener une politique devant aboutir à la diminution du risque de dépendance au jeu.**».

Nonobstant l'article 7 de la loi du 17 avril 2002 accorde la Loterie Nationale le droit et non plus le monopole d'organiser des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information», la Cour d'Arbitrage a toutefois retenu dans son arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 que **ce droit constitue en l'espèce un monopole**: «En ce qui concerne l'article 7, il y a lieu de relever que cet article a été modifié par l'article 490 de la loi-programme I du 24 décembre 2002 et que, de ce fait, la Loterie nationale ne détient plus désormais un monopole mais seulement le droit d'organiser des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information». Le Conseil des ministres et la Loterie nationale affirment que, suite à cette modification, les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 n'ont plus d'intérêt à leur recours en annulation de l'article susvisé. **En vertu de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les opérateurs de jeux de hasard du secteur privé ne sont pas autorisés à offrir au public des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information**». En effet, le principe général de la loi sur les jeux de hasard est d'interdire l'exploitation, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard (Doc. parl., Sénat, 1997-1998, n° 1-419/1, p. 2; n° 1-419/4, p. 25). Il échet dès lors de constater que si la loi

sur les jeux de hasard ne règle pas explicitement l'organisation de jeux de hasard via les «outils de la société de l'information», ces jeux de hasard ne peuvent être considérés comme autorisés. Il découle de cette constatation que le «droit» accordé à la Loterie nationale constitue en l'espèce un monopole (...).<sup>66</sup>

Dans le même arrêt n° 33/2004, la Cour d'Arbitrage a retenu que **ce droit exclusif accordée à la Loterie nationale est justifié et conforme au droit constitutionnel**. En se référant aux travaux parlementaires de la loi, la Cour indique (n° B 11.1 et suivants) «qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2002 que **l'objectif du législateur était de combler une lacune de la loi sur les jeux de hasard** (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1339/009, pp. 15-16 et pp. 44-47): «En contraignant la Loterie nationale [...] à utiliser les nouvelles technologies (Internet et d'autres services interactifs), on pourrait mener une politique de canalisation 'générale' plus efficace, qui attire le joueur par une Loterie nationale compétitive et attractive. De cette manière, les activités des opérateurs agréés de jeux de hasard et de paris sportifs 'à finalité lucrative' seraient bridées [...]» (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 19) **Le critère de distinction – la nature de l'établissement organisateur – est pertinent au regard de l'objectif du législateur. En accordant à la seule Loterie nationale le droit d'organiser des loteries, des jeux de hasard, des paris et des concours en utilisant les «outils de la société de l'information», le législateur tend à canaliser la propension au jeu**. Le législateur est en effet parti du principe qu'une interdiction pure et simple, d'une part, ne cadrerait pas avec la réalité sociologique et, d'autre part, rendait impossible le contrôle du secteur des jeux de hasard. Une interdiction de principe livre le joueur à lui-même et à un secteur qui se développe dans l'illégalité. Par ailleurs, **le choix de n'accorder ce droit qu'à la seule Loterie nationale peut se justifier, compte tenu du fait que la Loterie nationale est placée sous le contrôle direct du Gouvernement et qu'il existe dès lors suffisamment de possibilités pour réglementer et contrôler les jeux de hasard qu'elle organise en faisant usage des «outils de la société de l'information», alors que le contrôle d'exploitants particuliers est plus difficile à réaliser**».

Partant des travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2002, la Cour d'Arbitrage conclut que (n° B 11.4) **«La loi attaquée du 19 avril 2002 a pour effet de limiter la libre prestation des services»**. Cette restriction est toutefois justifiée selon la Cour (B 11.4): **«L'objectif poursuivi par la loi attaquée consiste à «optimiser la politique de canalisation de l'autorité», en particulier dans le secteur des jeux de hasard, et «l'idée n'est [...] pas que la Loterie nationale incite au jeu ou ait un effet d'élargissement sur le marché»** (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 65). En effet, la loi entreprise permet de mener une politique visant à limiter d'une manière cohérente et systématique les activités relatives aux paris. Il convient de souligner à cet égard qu'en vertu de l'article 3, § 3, de la loi attaquée, la Loterie nationale, parallèlement au développement de méthodes commerciales visant à promouvoir les loteries publiques, paris, concours et jeux de hasard dont elle a l'organisation, veille également à organiser des campagnes d'information sur les risques économiques, sociaux et psychologiques liés à la dépendance au jeu et à collaborer, de concert avec les autorités compétentes et les diverses associations œuvrant dans le secteur, à une politique active et coordonnée de prévention et d'assistance en matière de dépendance au jeu. **La mesure attaquée est raisonnablement justifiée**. Le législateur a en effet pu considérer que l'attribution d'un droit exclusif à la Loterie nationale, liée à l'octroi à ce même établissement des missions susmentionnées en matière de prévention de la dépendance au jeu, aurait pour conséquence de limiter les jeux de hasard clandestins d'une manière cohérente et systématique et d'empêcher qu'ils puissent être exploités à des fins frauduleuses ou criminelles».

<sup>66</sup> V. l'arrêt du 10 mars 2004, n° B 2.4.

### 3. Casino Gaming

Afin de pouvoir exploiter un casino, et par dérogation à la prohibition des jeux de hasard, l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 impose l'obtention d'une licence, délivrée par la Commission des jeux de hasard. Les **casinos** sont des établissements de jeux de hasard dits «de classe I». Ils **doivent organiser, parallèlement à leur exploitation de jeux de hasard, des activités socioculturelles**.

L'article 29 de la loi du 7 mai 1999 fixe un **numerus clausus des casinos**. Le nombre total de casinos est ainsi limité à 9 et ils ne peuvent être exploités que sur le territoire des communes énumérées dans la loi (Blankenberge, Chaudfontaine, Dinant, Knokke-Heist, Middelkerke, Namur, Ostende, Spa et l'une des 19 communes de la Région Bruxelles-Capitale), en vertu d'une convention de concession avec la commune. Suite à l'ouverture du neuvième casino à Bruxelles fin 2005, tous les casinos sont actuellement opérationnels. **En pratique**, et dans la mesure où les dispositions de la loi du 7 mai 1999 autorisent l'ouverture d'un seul établissement par commune, **aucun nouveau casino ne peut être exploité sur le territoire belge**.

Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 dresse une **liste limitative des jeux dont l'exploitation peut être autorisée dans les casinos**. On distingue les jeux dits «de table» (le baccara, le big wheel, le black jack, le poker, le chemin de fer, le craps, le mini punto banco, le midi punto banco, le maxi punto banco, la roulette française, la roulette américaine, la roulette anglaise, le sic bo et le bingo) et les jeux dits automatiques.<sup>67</sup> L'article 2 de l'arrêté limite quant à lui à 15 le nombre de jeux automatiques par table de jeu ouverte pendant au moins cinq heures. Par table de jeu ouverte on entend celle à laquelle un croupier est présent et où il est possible de jouer. Enfin, l'article 3 limite à 70 euros le montant de la perte horaire moyenne par appareil de jeux automatiques dans certaines conditions.

L'activité des casinos est étroitement surveillée par la Commission de jeux de hasard dépendant du ministère de la Justice (supra, n° 1). La Commission des jeux de hasard est par ailleurs chargée de la supervision et du contrôle des casinos en matière de blanchiment d'argent. Elle constitue en effet l'autorité de contrôle et de tutelle au sens des articles 21 et 22 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux<sup>68</sup>. Les dénonciations des casinos sont toujours adressées à la Cellule de traitement des informations financières (CTIF-CFI)<sup>69</sup>.

Enfin, la Cellule de traitement des informations financières (CTIF-CFI), conformément aux dispositions de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, exerce également un contrôle sur l'activité des casinos.

### 4. Machine Gambling Outside Casinos

#### ***Les salles de jeux automatiques***

Afin de pouvoir exploiter un établissement de jeux de hasard, et par dérogation à la prohibition des jeux de hasard, l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 impose l'obtention d'une licence,

<sup>67</sup> (a) les jeux à rouleaux de type reel slot; b) les jeux du type vidéo slot, à l'exception des vidéo-poker, vidéo Black-jack et vidéo-roulette; c) les jeux du type wheel of fortune; d) les paris sur des courses de chevaux à terminaux multiples où, au minimum 12 joueurs peuvent prendre place; e) les jeux de type keno.

<sup>68</sup> M.B. 9.02.1993.

<sup>69</sup> <http://www.ctif-cfi.be/>

délivrée par la Commission des jeux de hasard. Les salles de jeux automatiques sont des établissements de classe II.

L'article 34 de la loi du 7 mai 1999 fixe un *numerus clausus* des salles de jeux automatiques. Le nombre total d'établissements de classe II, exploitant des appareils de jeux automatiques, est ainsi limité à 180. Fin juin 2004, 172 salles de jeux étaient en activité.

L'article 1 de l'arrêté royal du 26 avril 2004 dresse une liste exhaustive des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de classe II. Les articles 8 et 9 limitent à 45 le nombre de terminaux autorisés dans les établissements de jeu de classe II, soit 30 appareils par établissement dont trois multipostes composés de six terminaux.

L'activité des salles de jeux automatiques est étroitement surveillée par la Commission de jeux de hasard dépendant du ministère de la Justice (*supra*, n° 1). Les établissements de classe II ne sont pas tenus de dénoncer les transactions financières opérées dans leurs établissements à la Cellule de traitement des informations financières (CTIF-CFI).

### **Les débits de boissons**

Infra n° 6.

## **5. Betting**

La loi du 7 mai 1999 édicte une interdiction de principe des paris (sauf paris sportifs). S'agissant des paris sportifs autres que les courses de chevaux, ce sont les dispositions de la loi du 26 juin 1963 qui trouvent application. La loi de 1963 ne s'applique qu'aux pool betting.

L'article 1 de la loi du 26 juin 1963 soumet l'organisation de paris sportifs, autres que les paris sur les courses de chevaux, à **l'autorisation préalable des ministres en charge de l'éducation physique et des sports de chaque région**, cette matière ne relevant pas de la compétence fédérale mais de la compétence des communautés. Les **paris sur courses de chevaux** sont soumis à une **autorisation** formelle de **Ministre des Finances** (article 66 CTA).

La loi du 26 juin 1963 n'est pas applicable aux paris sportifs organisés par la Loterie Nationale (art. 1 de la loi de 1963 juncto art. 38 de la loi du 19 avril 2002). Le Bloso (pour la communauté flamande) et l'Adeps (pour la communauté wallonne) délivre ces autorisations. Le Bloso et l'Adeps sont également chargés du contrôle permanent du pronostic.

Les paris sur courses de chevaux sont réglés par les dispositions de l'article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA) et échappent au champ d'application de la loi de 1963. L'article 66 du CTA subordonne l'organisation de courses de chevaux à **l'autorisation préalable du ministre des finances**. Le PMU belge organise les paris sur courses de chevaux sans toutefois que le PMU dispose d'un monopole légal d'exploitation des paris sur courses de chevaux courues en Belgique.<sup>70</sup> **Les paris à la côte ne sont**

<sup>70</sup> Les Sociétés organisatrices de courses de chevaux courues en Belgique (l'a.s.b.l. «Koninklijke Waregemse Koersvereniging»; l'a.s.b.l. «Société de Steeple Chase et de Sport de Belgique»; a.s.b.l. «Société belge de chevaux trotteurs et Sports de Belgique»; l'a.s.b.l. «Société sportive du Demi-Sang»; l'a.s.b.l. «Waregemse Ren en Rijvereniging»; l'a.s.b.l. «Wellington Oostende»; l'a.s.b.l. «Drafrennen Tongeren»; l'a.s.b.l. «Drafwedrennen-Kortrijk»; l'a.s.b.l. «Belgalop»; et l'a.s.b.l. «Hippodrome de Wallonie à Mons») sont seules autorisées, suivant la législation en

**autorisés que dans l'enceinte des hippodromes.** Notons par ailleurs que seuls les paris à la cote sont autorisés pour parier sur les courses étrangères et qu'à ce jour, seules 4 sociétés disposent des licences nécessaires pour les recevoir (*Ladbroke's, Tiercé Franco Belge, Dumoulin et Vincennes*). En outre, le PMU n'est pas autorisé d'offrir des jeux de hasard en ligne.

## 6. Bingo

Par dérogation à la prohibition des jeux de hasard, il est possible d'exploiter un établissement proposant de tels jeux en obtenant une licence auprès de la Commission des jeux de hasard (article 4 de la loi du 7 mai 1999). Les débits de boissons sont des établissements de classe III. Aux termes de l'arrêté royal du 2 mars 2004 pris en application de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, seuls **deux types de jeux de hasard sont autorisés dans les débits de boissons: le Bingo** (sous forme de 'billard électrique à enjeu variable', cf. définitions supra et point 4 «Machine Gambling outside casinos») **et le One-ball**. Le bingo opéré dans les débits de boissons en Belgique ne correspond pas à l'activité organisée dans les salles de bingo, tel que compris dans certains pays voisins de la Belgique.

L'organisation d'un bingo type 'jeu de table' n'est autorisé que dans les casinos (établissements de licence classe A) en vertu de l'article 1, 1° de l'arrêté royal du 2 mars 2004<sup>71</sup> ou après accord du Bourgmestre de la commune dans laquelle le bingo est organisé. L'autorisation d'un bingo hors casino est soumise à des conditions (seule une association à but non lucratif peut organiser un bingo et 50% des profits doivent être reversés en faveur d'une œuvre caritative).

## 7. Media Gambling Services

La loi du 7 mai 1999 pose un principe de prohibition de tous les jeux de hasard, définis à l'article 2 comme «tout jeu ou pari pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs ou des parieurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, parieurs ou organisateurs du jeu ou du pari et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain». La qualification de jeux de hasard suppose donc la réunion de trois conditions: un jeu, un enjeu et l'intervention, même accessoire, du hasard.

**Seuls les jeux gratuits sont donc autorisés.** En ce qui concerne plus spécialement les jeux de hasard offerts *via* un media, la jurisprudence considère que ne constitue pas une mise l'achat d'un journal contenant un jeu, le paiement d'un timbre pour envoyer un coupon de participation ou encore l'envoi d'un SMS non surtaxé.<sup>72</sup> Les jeux télévisés *via* SMS, MMS ou numéros surtaxés ont donné lieu à des dispositions particulières.

L'article 3-4 de la loi du 7 mai 1999 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005) dispose ainsi que «Le Roi fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les jeux proposés dans le cadre de

---

vigueur, à accepter les paris sur les dites courses de chevaux. Le traitement des paris, la gestion générale des bureaux accrédités, la mise en œuvre de tous moyens nécessaires au traitement et au développement des jeux, se fait par l'intermédiaire d'un organisme commun, la SOCIÉTÉ PARI MUTUEL UNIFIÉ BELGE, S.C. AUXILIAIRE DES SOCIÉTÉS ORGANISATRICES DE COURSES, en abrégé P.M.U. S.C., avec comme site-web <http://www.pmu.be>

<sup>71</sup> Arrêté royal du 2 novembre 2004 portant modification de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe I, M.B. 8.12.2004

<sup>72</sup> Anvers, 27 mars 2003; Bruxelles, 11 septembre 2002.



programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation pour lesquels il est autorisé de facturer à l'appelant, en plus du prix de la communication, également le prix du contenu, étant entendu que ce prix est limité aux séries pour lesquelles le tarif de l'utilisateur final ne dépend pas de la durée de l'appel, et qui forment un programme complet de jeu». Les jeux télévisés par MMS, SMS ou numéros surfacturés constituent ainsi une exception à la prohibition des jeux de hasard à condition que plusieurs critères, qui restent à préciser, soient satisfaits. Ces jeux sont par ailleurs encadrés par les dispositions du Code d'éthique pour les télécommunications électroniques concernant les numéros payants. Par ailleurs, le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la communauté française a édicté un avis (n° 01/2005)<sup>73</sup> dans lequel il pose un certain nombre de lignes directrices relatives aux règlements des jeux et concours organisés par les éditeurs de radiodiffusion sonore et télévisuelle. La matière de la radiodiffusion relève en effet de la compétence des communautés.

Un **projet d'arrêté royal portant les conditions auxquelles doivent satisfaire les émissions de télévision qui contiennent un programme de jeu**, non encore publié au Moniteur belge (dernière consultation, le 23 février 2006), a été proposé récemment par le Roi et les ministres compétents. L'article 1<sup>er</sup> du projet de l'arrêté royal dispose que «sont compris pour l'application du présent arrêté **tous les jeux qui contiennent un programme de jeu complet dans le cadre d'émissions de télévision et qui doivent satisfaire de manière cumulative aux conditions suivantes**: (0) tant pour les postes fixes que pour les téléphones mobiles, il est demandé un paiement pour le contenu considéré comme une mise; (1) la perte de cette mise est possible et/ou un prix peut être remporté; (1) (sic) le hasard, bien qu'accessoire, est présent dans le déroulement du jeu, lors de la désignation du vainqueur ou pendant la détermination de l'importance du gain». Les articles 5 et suivants du projet énumèrent des règles en matière de **protection des joueurs et des mineurs**. Ainsi, l'article 5 du projet oblige les opérateurs à afficher clairement le règlement de jeu. En outre, des règles spécifiques portent sur le traitement des plaintes par les opérateurs, les maisons de production et les fournisseurs de jeux (article 10 du projet d'arrêté royal). L'article 12, 1° du projet prévoit que les opérateurs sont tenus de contrôler le comportement déviant des «appelants à grand volume»<sup>74</sup> et de bloquer la participation de tous les mineurs et des joueurs problématiques qui en font la demande. Aux termes de l'article 12, 2°, les maisons de production et les fournisseurs de jeux s'engagent à prendre des mesures afin d'éviter les comportements anormaux de jeu.

Enfin, la **publicité en faveur des jeux de hasard, notamment via un media** (y compris les «**sweepstakes**»), est interdite par l'article 23, 10° de la loi 14 juillet 1991<sup>75</sup> dès lors qu'elle éveille chez le consommateur l'espoir ou la certitude d'avoir ou de pouvoir gagner un produit, un service ou un avantage quelconque par l'effet du hasard. En revanche, est permise la publicité pour une loterie autorisée ou comportant des offres de titres de participation aux loteries autorisées. L'article 1<sup>er</sup> du Code de la publicité et du sponsoring à la radio et à la télévision du 20 septembre 1995, applicable à la Communauté flamande, précise également que les radiodiffuseurs ne peuvent diffuser de la publicité contraire aux dispositions légales à la radio ou à la télévision. Cette interdiction vise ainsi la publicité pour des loteries non autorisées.

<sup>73</sup> A consulter sur le site web du Conseil de l'audiovisuel: <http://www.csa.be/first.asp>

<sup>74</sup> «Les «appelants à grand volume» sont des personnes qui, selon les observations des opérateurs, dépensent 50 euros par jour à des jeux sous préfixe «contenu pour jeux» ou qui, selon les maisons de production ou les fournisseurs de jeux, montrent un comportement anormal» (définition donnée par l'arrêté royal sous l'article 2).

<sup>75</sup> V. Loi du 25 mai 1999 modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, M.B. 23.06.1999.

## 8. Sales Promotional Gambling

Les tombolas<sup>76</sup>, ou loteries publicitaires, font appel exclusivement au hasard pour déterminer les gagnants.<sup>77</sup> Elles se distinguent ainsi des concours qui font appel à la sagacité des participants. Les loteries publicitaires tombent ainsi sous le coup des dispositions de la loi du 31 décembre 1851 qui édicte un principe de prohibition des loteries. Cette interdiction est applicable que la participation soit ou non accompagnée d'une obligation d'achat. Les dispositions de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 (infra n° 9) permettent à des associations sans but lucratif d'organiser des loteries et de les revendre à des entreprises commerciales. Seuls les lots en nature sont toutefois admis et l'autorisation de revente des titres de participation est soumise à l'obligation de reverser au moins 50% des bénéfices nets à l'association.

Par ailleurs, la loi du 7 mai 1999 interdit en principe les jeux de hasard, c'est-à-dire «tout jeu ou pari pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs ou des parieurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, parieurs ou organisateurs du jeu ou du pari et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain» (article 2). **Seuls les jeux de hasard gratuits sont donc autorisés.**

Quant à la publicité pour les jeux de hasard, l'article 23, 10° de la loi du 7 mai 1999 l'interdit dès lors qu'elle éveille chez le consommateur l'espoir ou la certitude d'avoir ou de pouvoir gagner un produit, un service ou un avantage quelconque par l'effet du hasard. En revanche, est permise la publicité pour une loterie autorisée ou comportant des offres de titres de participation aux loteries autorisées.

Enfin, le Code de déontologie de l'Association belge du marketing directe (ABMD) du 18 septembre 2002 aborde plusieurs points relatifs aux loteries autorisées. L'article 97 de ce Code prescrit que le consommateur doit être en mesure de faire la différence entre un cadeau attribué sous certaines conditions et un prix attribué dans le cadre d'une loterie autorisée. De même, l'article 103 dispose que «aucune communication ne peut être conçue de manière à inciter le destinataire à croire qu'il a gagné ou qu'il va gagner avec certitude un prix déterminé, s'il n'est pas établi qu'il l'a gagné».

## 9. Charity Gambling

La loi du 31 décembre 1851 pose un principe de prohibition des loteries.

Toutefois, une exception légale est prévue à l'article 7 de la loi en faveur des loteries «exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts ou à tout autre but d'utilité publique». L'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 soumet toutefois l'organisation de telles loteries à une autorisation préalable. Cette autorisation émane:

---

<sup>76</sup> V. l'arrêt de la Cour de cassation du 4 novembre 1965: «l'organisateur d'une **tombola** est tenu de délivrer, à celui qui l'a gagné, le lot tel qu'il était précisé par la convention à laquelle il a été adhérent par l'achat du billet.»

<sup>77</sup> V. l'arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles du 27 juillet 1984: «Pour qu'il y ait **loterie**, il faut une opération offerte au public et destinée à procurer un gain par la voie du sort. Lorsque le hasard a déjà joué et déterminé le nom des gagnants, il n'a pas d'opération "offerte" au public puisque l'éventuel bénéficiaire du tirage ne doit pas faire de démarche pour participer à un tirage qui a déjà eu lieu et dont seuls les résultats ont momentanément été tenus secrets.»

- 
- du collège des bourgmestres et échevins, si l'émission des billets n'est faite et annoncée que dans la commune, et n'est publiée que dans les journaux qui s'y impriment;
  - de la députation permanente du conseil provincial, si l'émission des billets est faite et annoncée dans différentes communes de la province ou publiée dans les journaux qui s'y impriment;
  - du gouvernement, si l'émission des billets est faite et annoncée ou publiée dans plus d'une province.

Par ailleurs, la Loterie Nationale belge soutient également un grand nombre d'œuvres de bienfaisance. Ainsi, le contrat de gestion conclu entre l'État belge et la Loterie Nationale fixe le montant annuel dû par la Loterie Nationale aux œuvres de bienfaisances et un arrêté royal fixe tous les ans - en application de l'article 23 de la Loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale – un plan de répartition des subsides accordés par la Loterie Nationale à certaines œuvres de bienfaisance (incluant notamment la Fondation Roi Baudouin, le Croix Rouge, Child Focus etc.).<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Voir par exemple le plan de répartition des subsides pour l'exercice 2004: Arrêté royal du 22 novembre 2005 déterminant le plan de répartition des subsides de l'exercice 2004 de la Loterie Nationale, M.B. 16.12.2005.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>Betting</b> Loi du 26 juin 1963, article 1<sup>er</sup>: «Nul ne peut, sans l'autorisation des ministres (compétents) organiser un concours de paris sur des résultats d'épreuves sportives autres que les courses de chevaux si ce concours implique un versement de droits d'inscription ou d'enjeux par des tiers, ni diffuser ou faire colporter en Belgique des bulletins de participation à de tels concours organisés à l'étranger».</p> <p>Article 66 du CTA: «L'ouverture d'un champ de courses de chevaux, l'organisation de courses de chevaux ainsi que l'acceptation de paris sur les courses de chevaux sont subordonnées à l'autorisation préalable du ministre des finances ou de son délégué. Les seuls paris autorisés sur les courses de chevaux sont: 1° le pari mutuel sur les courses de chevaux courues en Belgique. L'acceptation de ce pari est réservée à l'organisateur de la course sur laquelle le pari est engagé; 2° le pari à la cote sur les courses de chevaux courues en Belgique, dans les cas à déterminer par le Ministre des Finances ou son délégué; 3° les paris avec répartition soit d'après les résultats du pari mutuel accepté dans l'enceinte des champs de courses, soit d'après une cote conventionnelle à laquelle se réfèrent les</p>	<p><b>Principe de prohibition des paris autres que sportifs.</b></p> <p><b>Autorisation des paris sportifs soumise à conditions.</b></p> <p><b>L'organisation des paris sur courses de chevaux courues en Belgique est soumise à une autorisation préalable du Ministre des Finances.</b></p>	<p>Seuls les paris sportifs ne font pas uniquement appel au hasard dans la mesure où ces jeux dépendent aussi de la capacité des joueurs. Les sommes pariées, en partie affectées à de nobles causes, favorisent indirectement le sport.</p> <p>Protection de l'intérêt général.</p>

parties, en ce qui concerne les courses de chevaux courues à l'étranger. L'acceptation de ces paris est réservée aux exploitants d'agences autorisées à cette fin».		
<p><b>Casinos</b> Loi du 7 mai 1999, article 4: «Il est interdit d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard autres que ceux autorisés conformément à la présente loi. Nul ne peut exploiter un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la Commission des jeux de hasard».</p> <p>Loi du 7 mai 1999, article 28: «Les établissements de jeux de hasard de classe I sont des établissements dans lesquels sont exploités des jeux de hasard, automatiques ou non, autorisés par le Roi et dans lesquels sont organisées parallèlement des activités socioculturelles (...)».</p>	<p><b>Exploitation des jeux de casinos soumise à conditions</b> (licence, types de jeux, nombres de jeux, perte horaire)</p>	<p><b>Protection de l'intérêt général et les joueurs et parieurs. Cet objectif de protection des joueurs et de prévention de dépendance des jeux est concrétisé</b> dans la loi du 7 mai 1999 à travers une série de restrictions imposées à l'offre de jeux (voir les articles 54 <i>et seq.</i> de la loi et ce rapport, sous III, a, 1). Ainsi, des mesures de protection et de prévention portent sur <b>(A)</b> l'enregistrement et l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II; <b>(B)</b> une série d'exclusions de certains types de joueurs (par exemple des joueurs de moins de 21 ans à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail); <b>(C)</b> des interdictions à quiconque de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de crédit, de conclure avec eux une transaction matérielle ou financière en vue de payer un enjeu ou une perte; <b>(D)</b> une interdiction de distributeurs automatiques de billets de banque dans les établissements de jeux de hasard; <b>(E)</b> une obligation de pratiquer les jeux de hasard avec des fiches ou des jetons payés comptant, propres à l'établissement de jeux de hasard concerné et fournis exclusivement par celui-ci, à l'intérieur de celui-ci ou encore avec des pièces de monnaie; <b>(F)</b> une interdiction de proposer aux clients des établissements de jeux de hasard des classes II et III, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux prix du marché de biens et de services comparables; <b>(G)</b> la rédaction d'un code de</p>

<p>Loi du 7 mai 1999, article 29: «Le nombre total de casinos est limité à 9 (...). (...). Un seul établissement de classe I peut être exploité par commune».</p> <p>Loi du 7 mai 1999, article 64, interdit de faire de publicité ou de s'occuper du recrutement de joueurs pour un établissement de jeux de hasard prohibé par la loi ou non explicitement autorisé en vertu de la loi ou d'un établissement similaire à l'étranger.</p>	<p><b>Numerus clausus des casinos.</b></p> <p><b>Interdiction</b> de faire de la <b>publicité</b> pour un établissement de jeux de hasard prohibé par la loi ou non explicitement autorisé en vertu de la loi ou d'un établissement similaire à l'étranger.</p>	<p>déontologie informant le public des dangers inhérents au jeu; <b>(H)</b> des limitations par rapport au jeu de hasard, dont une limitation de la perte horaire, une limitation du nombre de jeux, une limitation de nombre d'établissements, des restrictions par rapport à la durée des jeux, ainsi qu'une interdiction de la publicité incitative. Des conditions sont également imposées eu égard au personnel des établissements. Finalement <b>(I)</b>, il est prévu dans la législation belge que tout établissement de classe I et II doit disposer d'un système on-line et que les données afférentes aux appareils sont transférées chaque jour à la Commission des Jeux pour qu'elle puisse vérifier la perte horaire à partir de ces données. Il est également interdit selon la loi belge (article 64 de la loi du 7 mai 1999) de faire de la publicité ou de s'occuper du recrutement de joueurs pour un établissement de jeux de hasard prohibé par la loi ou non explicitement autorisé en vertu de la loi ou d'un établissement similaire à l'étranger.</p> <p>«A la lumière (des <b>objectifs de protection sociale, de lutte contre la dépendance, le blanchiment, le crime, la fraude</b>), la limitation à 9 du nombre de casinos procède d'une appréciation qui n'apparaît pas comme déraisonnable, fondée à la fois sur un <b>rapport au nombre de la population (...)</b> et sur des <b>considérations historiques de rentabilité</b>» (Doc. Parl., Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 52).</p> <p>Protection <b>de l'intérêt général et des joueurs et prévention de la dépendance aux jeux (voir supra)</b>.</p>
--	---	---

<p>Arrêté royal du 19 juillet 2001: «Les jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de classe I se répartissent en deux catégories et sont les suivantes: 1° les jeux de table:</p> <p>le baccara, le big wheel, le black jack, le poker, le chemin de fer, le craps, le mini punto banco, le midi punto banco, le maxi punto banco, la roulette française, la roulette américain e, la roulette anglaise, le sic bo et le bingo; 2° Les jeux automatiques:a) des jeux à rouleaux de type reel slot; b) des jeux du type vidéo slot, à l'exception des vidéo-poker, vidéo Black-jack et vidéo-roulette; c) des jeux du type wheel of fortune; d) les paris sur des courses de chevaux à terminaux multiples où, au minimum 12 joueurs peuvent prendre place; e) des jeux de type keno».</p> <p>Arrêté du 19 juillet 2001, article 2: «Le nombre de jeux automatiques autorisés est limité à 15 jeux automatiques par table de jeu présente et ouverte pendant au moins cinq heures».</p> <p>Arrêté du 19 juillet 2001, article 3: «Le montant de la perte horaire moyenne est limité à 70 euro par appareil de jeux automatiques lorsqu'un seul joueur est prévu ou par terminal lorsque les automates sont composés de plusieurs terminaux».</p>		
<p><b>Charity gambling</b> Loi du 31 décembre 1851, article 1: «Les loteries sont prohibées».</p>	<p><b>Principe de prohibition des loteries.</b></p>	<p><b>Protection de l'intérêt général.</b></p>

<p>Loi du 31 décembre 1851, article 7: «Sont exceptées des dispositions de la présente loi, les loteries exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts, ou à tout autre but d'utilité publique, lorsqu'elles auront été autorisées (...)».</p>	<p><b>Autorisation sous condition des loteries à but charitable.</b></p>	
<p><b>Gambling machines</b> Loi du 7 mai 1999, article 4: «Il est interdit d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard autres que ceux autorisés conformément à la présente loi. Nul ne peut exploiter un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la Commission des jeux de hasard».</p>	<p><b>Autorisation des salles de jeux automatiques soumise à des conditions strictes</b> (licence, type de jeux, nombre de jeux, perte horaire).</p>	<p><b>Protection de l'intérêt général et les joueurs et parieurs. Cet objectif de protection des joueurs et de prévention de dépendance des jeux est concrétisé</b> dans la loi du 7 mai 1999 à travers une série de restrictions imposées à l'offre de jeux (voir les articles 54 <i>et seq.</i> de la loi et ce rapport, sous III, a, 1). Ainsi, des mesures de protection et de prévention portent sur <b>(A)</b> l'enregistrement et l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II; <b>(B)</b> une série d'exclusions de certains types de joueurs (par exemple des joueurs de moins de 21 ans, à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail); <b>(C)</b> l'interdiction faite à quiconque de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de crédit, de conclure avec eux une transaction matérielle ou financière en vue de payer un enjeu ou une perte; <b>(D)</b> l'interdiction des distributeurs automatiques de billets de banque dans les établissements de jeux de hasard; <b>(E)</b> une obligation de pratiquer les jeux de hasard avec des fiches ou des jetons payés comptant, propres à l'établissement de jeux de hasard concerné et fournis exclusivement par celui-ci, à l'intérieur de celui-ci, ou encore avec des pièces de monnaie; <b>(F)</b> une interdiction de proposer aux clients des établissements de jeux de hasard des</p>



<p>Loi du 7 mai 1999, article 34: «Les établissements de jeux de hasard de classe II sont des établissements dans lesquels sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi. Le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II autorisés est limité à 180 (...)».</p>	<p><b>Numerus clausus des salles de jeux automatiques</b></p>	<p>classes II et III, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux prix du marché de biens et de services comparables; <b>(G)</b> la rédaction d'un code de déontologie, pour informer le public des dangers inhérents au jeu; <b>(H)</b> des limitations afférentes aux jeux de hasard, dont une limitation de la perte horaire, une limitation du nombre de jeux, une limitation du nombre d'établissements, des restrictions par rapport à la durée des jeux, ainsi qu'une interdiction d'une publicité incitative. Des conditions sont également imposées par rapport au personnel des établissements. Finalement <b>(I)</b>, il est prévu dans la législation belge que tout établissement de classe I et II doit disposer d'un système on-line et que les données afférentes aux appareils de jeux sont transférées chaque jour à la Commission des Jeux pour qu'elle puisse vérifier la perte horaire à partir de ces données. Il est également interdit selon la loi belge (article 64 de la loi du 7 mai 1999) de faire de la publicité ou de recruter des joueurs au bénéfice d'un établissement de jeux de hasard prohibé par la loi ou non explicitement autorisé en vertu de la loi ou d'un établissement similaire à l'étranger.</p> <p>«A la lumière (des <b>objectifs de protection sociale, de lutte contre la dépendance, le blanchiment, le crime, la fraude</b>), la limitation à 180 du nombre de salles de jeux automatiques procède d'une appréciation qui n'apparaît pas comme déraisonnable, fondée à la fois sur un <b>rapport d'une salle de jeux automatiques pour 50 000 habitants</b> et sur des <b>considérations de rentabilité</b>» (Doc. Parl., Sénat, 1997-1998, n° 441/7, pp. 22 et 23).</p>
---	---	--

<p>Loi du 7 mai 1999, article 64, interdit de faire de la publicité ou de s'occuper du recrutement de joueurs au bénéfice d'un établissement de jeux de hasard prohibé par la loi ou non explicitement autorisé en vertu de la loi ou d'un établissement similaire à l'étranger.</p> <p>Arrêté du 26 avril 2004, article 1<sup>er</sup>: «Les jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée, dans les établissements de jeux de hasard de classe II, sont répartis selon les cinq catégories suivantes: 1° jeux de black-jack; 2° jeux de courses; 3° jeux de dés; 4° jeux de poker; 5° jeux de roulette».</p> <p>Arrêté du 26 avril 2004, article 8: «Le nombre de jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II est limité à 30 appareils».</p> <p>Arrêté du 26 avril 2004, article 9: «Les automates composés de six terminaux au maximum sont limités à trois par établissement».</p>	<p><b>Interdiction</b> de faire de la <b>publicité</b> pour un établissement de jeux de hasard prohibé par la loi ou non explicitement autorisé en vertu de la loi ou d'un établissement similaire à l'étranger.</p>	<p><b>Protection des joueurs et parieurs et prévention de dépendance aux jeux (voir supra).</b></p>
<p><b>Loteries</b> Loi du 31 décembre 1851, article 1<sup>er</sup>: «Les loteries sont prohibées».</p> <p>Loi du 19 avril 2002, article 7: «(...) La loterie Nationale a le monopole du service visé (...), ainsi que le droit (...) de faire usage des outils de la société de l'information».</p>	<p><b>Principe de prohibition des loteries.</b></p> <p><b>Monopole de la Loterie Nationale pour les loteries publiques et le droit de faire usage des outils de la société de l'information.</b></p>	<p><b>Canalisation du jeu, prévention des comportements excessifs</b>, affectation de subsides à de nobles causes.</p> <p>«MISSION CONFIEE PAR LE CONTRAT DE GESTION (...) atteindre simultanément deux objectifs primordiaux: • <b>canaliser de façon ciblée le comportement de jeu en Belgique</b> et ce, en prodiguant des plaisirs ludiques à un large groupe de personnes par le biais de jeux divertissants pouvant constituer une</p>

		<p>alternative aux jeux privés et/ou illégaux. <b>Ce devoir de canalisation implique qu'elle attire les amateurs existants de loteries, paris et jeux de hasard au moyen d'une offre moderne et attrayante, sans élargir la taille du marché belge;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• veiller à ce que, par sa politique de jeu, <b>elle ne provoque pas de dépendance.</b> Cette politique va du développement de nouveaux jeux jusqu'à leur distribution, en passant par le contenu de la publicité dont ils font l'objet. La Loterie Nationale doit par ailleurs <b>contribuer activement et d'une manière autonome à la prévention et au traitement de la dépendance au jeu en soutenant des initiatives en ce sens.</b></li> </ul> <p>EXÉCUTION DES MISSIONS</p> <p>Ces deux missions amènent concrètement la Loterie Nationale à développer une politique commerciale et institutionnelle qui, outre son caractère responsable et professionnel, <b>doit assurer la disponibilité, la régularité, l'intégrité, la sécurité, la transparence et le bon déroulement des jeux offerts aux consommateurs et ce, tout en protégeant les mineurs et en prévenant les comportements pouvant engendrer une assuétude.</b></p> <p>- <b>Disponibilité</b></p> <p>La disponibilité des jeux doit être telle que les amateurs de jeux <b>ne soient pas obligés de se tourner vers des jeux illégaux et/ou comportant de plus gros risques d'assuétude et moins de garanties de régularité, d'intégrité, de sécurité et de transparence.</b> Elle doit donc être assurée par un réseau de distribution (...).</p>
--	--	---

		<p>- <b>Régularité</b> La Loterie Nationale respecte rigoureusement la législation à laquelle elle est soumise. Chaque nouveau jeu qu'elle souhaite lancer et qui a préalablement fait l'objet d'un <b>rapport d'effets favorable du point de vue du risque d'assuétude, est soumis à l'approbation de son ministre de tutelle et donne lieu à la prise d'un arrêté royal qui en fixe les règles.</b> Ce faisant, <b>l'Etat joue un rôle de régulateur.</b> (...)</p> <p>- <b>Intégrité et sécurité</b> La sécurité des jeux et la rigueur des procédures de contrôle lors de leur processus de fabrication et d'exploitation constituent des impératifs incontournables. (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Loterie Nationale est titulaire d'une certification délivrée par l'Association Mondiale des Loteries (WLA) qui atteste du respect des nombreux standards de sécurité mis en place tant au niveau interne qu'externe.</li> <li>• En tant que société anonyme de droit public, et contrairement aux opérateurs privés, même légaux, de jeux de hasard et de paris, la Loterie Nationale est soumise à de nombreux contrôles tant administratifs et financiers que démocratiques. (...)</li> <li>• La mission de la Loterie Nationale et les conditions sous lesquelles elle doit fonctionner de par la loi, sont beaucoup plus strictes que celles qui s'appliquent aux opérateurs de jeux privés. Soumettre la Loterie Nationale au même organe que celui qui contrôle la régularité des initiatives privées, mènerait, dans les faits, à la quasi-paralysie de la Loterie Nationale. <b>C'est pourquoi, outre les contrôles publics déjà nombreux, la Loterie Nationale devra tenir compte des avis</b></li> </ul>
--	--	--

		<p><b>du Comité de Jeu Responsable qui a été créé début 2006. La mission légale de ce comité est de veiller à ce que la Loterie Nationale maintienne un comportement responsable en matière de jeu</b> et, pour ce faire, d'établir des directives, d'en vérifier l'application et de formuler des avis. Il est composé de trois membres du conseil d'administration de la Loterie Nationale et de trois membres issus du milieu académique, indépendants de la Loterie Nationale et experts dans divers aspects du comportement de jeu responsable, de responsabilité sociale de sociétés, etc.</p> <p><b>- Transparence</b> Le consommateur a droit à la plus grande transparence et à une information commerciale complète et précise. Concrètement, il peut consulter les règles et résultats des jeux dans les points de vente, auprès de la Loterie Nationale ou sur le site Internet de celle-ci. Il peut aussi prendre connaissance sur le site Internet, du rapport annuel d'activités et introduire toute plainte écrite auprès d'un "Point contact" créé au sein de la Loterie Nationale. Ce Point Contact examine les plaintes, répond aux plaignants et peut donner une impulsion à la recherche et l'implémentation de solutions structurelles des problèmes ou imperfections signalées.</p> <p><b>- Prévention des comportements non souhaitables et du jeu excessif</b> La Loterie Nationale doit veiller à prévenir tout excès dans le cadre d'une commercialisation responsable de ses jeux.</p> <p><b>- Protection des mineurs</b> Il y a lieu de <b>protéger les mineurs contre eux-mêmes aussi bien dans le domaine de l'alcool</b></p>
--	--	--

		<p><b>et des drogues que dans celui des jeux de hasard.</b> S'il est vrai que l'ambiance qui règne dans les points de vente de la Loterie Nationale n'est pas pareille à celle des casinos, des salles de jeux ou des cafés et <b>bien que la loi organique de la Loterie Nationale ne prévoioie aucune disposition interdisant le jeu aux mineurs d'âge, le pouvoir régulateur a imposé cette limitation par la voie des arrêtés royaux fixant les règles de participation aux jeux organisés par la Loterie Nationale.</b> Des campagnes de sensibilisation du réseau de vente sont déjà régulièrement menées au sujet de cette interdiction de participer en dessous de 18 ans. Elles doivent être accrues à l'avenir et des sanctions sévères sont prévues. La Loterie Nationale s'interdit par ailleurs de concevoir et de commercialiser des jeux visant les mineurs. et de montrer, dans ses publicités, des mineurs associés à la pratique de jeux d'argent. Les campagnes publicitaires ne s'adressent pas non plus aux mineurs d'âge.</p> <p><b>- Prévention des phénomènes de dépendance</b>  Pour la plupart des joueurs, le jeu est une forme de détente et d'amusement. Cependant, certains joueurs ont du mal à contrôler leurs pulsions. Ils jouent jour et nuit, dépensent beaucoup d'argent au jeu et développent une dépendance au jeu qui peut avoir de graves conséquences. L'apparition des jeux sur Internet a encore aggravé la situation à cause du manque total de contrôle social, de la disponibilité 24 heures sur 24, de l'utilisation de cartes de crédit, des caractéristiques des sites et des jeux mêmes qui augmentent l'assuétude, etc. Même si, comme le démontrent des études scientifiques, les jeux organisés par la Loterie Nationale présentent un risque de dépendance quasi inexistant, contrairement aux autres jeux de</p>
--	--	--

		<p>hasard, notamment les bingos, les jeux de casinos, les paris et les jeux via Internet, la Loterie Nationale est tout de même sensible à la problématique du jeu excessif. Elle entend agir comme un prestataire socialement responsable et professionnel de plaisirs ludiques et s'efforce de ne pas commercialiser des produits qui favorisent la dépendance. Ainsi, <b>avant le lancement de tout nouveau jeu, elle commande une étude au Comité de Jeu Responsable et, si nécessaire, à un groupe d'experts indépendants, spécialisés dans la recherche sur l'assuétude au jeu, et elle ne lance un nouveau jeu que si une étude d'effets favorable est reçue.</b> La Loterie Nationale va même plus loin. Elle finance la recherche scientifique dans le domaine du jeu pathologique et contribue à la diffusion des résultats obtenus. La Loterie Nationale lance des campagnes de sensibilisation par le canal de son réseau de vente avec des brochures, affiches et autocollants et via son site Internet et ceux de grands journaux belges. Sur ces sites sont repris des banniers qui constituent des liens vers le site informatif Jeu Responsable, qui prodigue des conseils et des informations utiles aux personnes à risque et à leur entourage. Pour éviter des assuétudes dès un jeune âge, des cd-roms informatifs ont été conçus pour les écoles. La Loterie Nationale participe également à la création d'un réseau de médecins, psychologues et autres thérapeutes spécialisés dans la problématique de la dépendance au jeu. Par ailleurs, des campagnes doivent être lancées vers les professionnels de l'aide de première ligne et des efforts supplémentaires doivent être faits pour sensibiliser davantage le réseau de vente à la problématique de l'assuétude au jeu. <b>Des contacts entre la Loterie Nationale et la commission des jeux de hasard ont lieu périodiquement et ce, en vue de coordonner la</b></p>
--	--	---

		<p><b>politique de l'autorité en matière de jeux de hasard et la politique de l'autorité de la Loterie Nationale.</b></p> <p><b>- Mission sociale</b> Si la canalisation du jeu et la prévention des comportements excessifs relèvent d'une mission sociale de première importance, il en est une autre qui en <b>constitue une dérivée appréciable et appréciée par la collectivité</b>: l'affectation de subsides à des organisations et activités relevant de l'intérêt général. Chaque année, le gouvernement fédéral détermine, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et sur proposition du Ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions, <b>le plan de répartition des subsides de la Loterie Nationale.</b> (...)» (Source: déclaration de mission de la Loterie Nationale).</p>
<p><b>Sales promotional gambling</b> Loi du 7 mai 1999, article 4: «Il est interdit d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard autres que ceux autorisés conformément à la présente loi».</p> <p>Loi du 31 décembre 1851, article 1<sup>er</sup>: «Les loteries sont prohibées».</p> <p>Loi du 14 juillet 1991, article 23, 10: «Sans préjudice d'autres dispositions légales ou réglementaires, est interdite toute publicité (...) qui éveille chez le consommateur l'espoir ou la certitude d'avoir gagné ou de pouvoir gagner un produit, un service ou un avantage quelconque</p>	<p><b>Principe de prohibition des jeux de hasard.</b></p> <p><b>Principe de prohibition des loteries.</b></p> <p><b>Restrictions en ce qui concerne la publicité pour les jeux de hasard.</b></p>	<p><b>Protection de l'intérêt général et des consommateurs.</b></p>



<p>par l'effet du hasard.</p> <p>Cette interdiction ne s'applique pas à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la publicité pour les loteries autorisées;</li> <li>- la publicité comportant des offres, gratuites ou non, de titres de participation aux loteries autorisées, y compris les offres visées aux articles 56.6 et 57.2».</li> </ul>		
<p><b>Media gambling services</b></p> <p>Loi du 7 mai 1999, article 4: «Il est interdit d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard autres que ceux autorisés conformément à la présente loi».</p> <p>Loi du 7 mai 1999, article 3-4: «Le Roi fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation pour lesquels il est autorisé de facturer à l'appelant, en plus du prix de la communication, également le prix du contenu, étant entendu que ce prix est limité aux séries pour lesquelles le tarif de l'utilisateur final ne dépend pas de la durée de l'appel, et qui forment un programme complet de jeu».</p> <p>Loi du 14 juillet 1991, article 23, 10: «Sans préjudice d'autres dispositions légales ou réglementaires, est interdite toute publicité (...) qui éveille chez le consommateur l'espoir ou la certitude d'avoir gagné ou de pouvoir gagner un produit, un service ou un avantage quelconque par l'effet du hasard.</p>	<p><b>Principe de prohibition des jeux de hasard.</b></p> <p><b>Jeux via SMS, MMS ou numéros surfacturés soumis à conditions.</b></p> <p><b>Interdiction de la publicité pour les jeux de hasard.</b></p>	<p><b>Protection de l'intérêt général.</b></p>

<p>Cette interdiction ne s'applique pas à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la publicité pour les loteries autorisées;</li> <li>- la publicité comportant des offres, gratuites ou non, de titres de participation aux loteries autorisées, y compris les offres visées aux articles 56.6 et 57.2».</li> </ul>		
<p><b>Bingo</b></p> <p>Loi du 7 mai 1999, article 4: «Il est interdit d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard autres que ceux autorisés conformément à la présente loi. Nul ne peut exploiter un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la Commission des jeux de hasard».</p> <p>Loi du 7 mai 1999, article 39: «Les établissements de jeux de hasard de classe III sont des établissements où sont vendues des boissons qui, qu'elle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard».</p> <p>Arrêté royal du 2 mars 2004, article 1: «Seuls sont autorisés dans les établissements de jeux de hasard de classe III (...) l'exploitation des «Bingo» (...)».</p>	<p><b>Autorisation des débits de boissons dans lesquels peuvent être exploités des bingos soumise à des conditions strictes.</b></p>	<p><b>Protection de l'intérêt général.</b></p>

## B) DRAFT LEGISLATION

<p><b>Projet d'arrêté royal portant les conditions auxquelles doivent satisfaire les émissions de télévision qui contiennent un programme de jeu complet</b> (non encore publié au Moniteur belge au 23 février 2006).</p> <p>L'article 1 du projet d'arrêté royal <b>soumet l'organisation des jeux qui contiennent un programme de jeu complet dans le cadre d'émissions de télévision à une série des conditions</b>. L'<b>affichage</b> du règlement de jeu et son <b>contenu</b> font également l'objet d'une réglementation légale (articles 5 et 6 du projet de l'arrêté royal).</p> <p>L'article 12, 1° du projet d'arrêté royal oblige les opérateurs à <b>contrôler</b> dans un délai raisonnable, <b>le comportement déviant des appelants à grande volume</b>. En outre, les opérateurs sont tenus de bloquer l'accès aux jeux aux <b>mineurs</b> ainsi qu'aux <b>joueurs problématiques</b> qui en font la demande. L'article 12, 2° du projet d'arrêté prévoit une obligation pour les opérateurs de jeux de prendre des <b>mesures afin d'éviter les comportements anormaux de jeu</b>.</p>	<p>Autorisation sous condition des jeux qui contiennent un programme de jeu complet dans le cadre d'émissions de télévision.</p> <p>Obligation de contrôle à la charge des opérateurs à l'égard des plusieurs types de personnes: les appelants à grand volume faisant montre d'un comportement déviant, les mineurs, les joueurs problématiques qui en ont fait la demande.</p>	<p><b>Protection des joueurs et des mineurs. Objectif poursuivi: éviter des comportements anormaux de jeu.</b></p> <p><b>Protection des joueurs et des mineurs. Objectif poursuivi: éviter des comportements anormaux de jeu.</b></p>
--	--	---

## C) SELF-REGULATION

Applicable Norms and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
Déclaration de mission de la Loterie Nationale.	<b>Monopole de la Loterie nationale dans l'organisation des loteries publiques.</b>	<p>«MISSION CONFIEE PAR LE CONTRAT DE GESTION  (...) atteindre simultanément deux objectifs primordiaux:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>canaliser de façon ciblée le comportement de jeu en Belgique</b> et ce, en prodiguant des plaisirs ludiques à un large groupe de personnes par le biais de jeux divertissants pouvant constituer une alternative aux jeux privés et/ou illégaux. <b>Ce devoir de canalisation implique qu'elle attire les amateurs existants de loteries, paris et jeux de hasard au moyen d'une offre moderne et attrayante, sans élargir la taille du marché belge;</b></li> <li>• veiller à ce que, par sa politique de jeu, <b>elle ne provoque pas de dépendance</b>. Cette politique va du développement de nouveaux jeux jusqu'à leur distribution, en passant par le contenu de la publicité dont ils font l'objet. La Loterie Nationale doit par ailleurs <b>contribuer activement et d'une manière autonome à la prévention et au traitement de la dépendance au jeu en soutenant des initiatives en ce sens.</b></li> </ul> <p>EXÉCUTION DES MISSIONS  Ces deux missions amènent concrètement la Loterie Nationale à développer une politique commerciale et institutionnelle qui, outre son caractère responsable et professionnel, <b>doit assurer la disponibilité, la régularité, l'intégrité,</b></p>

		<p>la sécurité, la transparence et le bon déroulement des jeux offerts aux consommateurs et ce, tout en protégeant les mineurs et en prévenant les comportements pouvant engendrer une assuétude.</p> <p>- <b>Disponibilité</b> La disponibilité des jeux doit être telle que les amateurs de jeux <b>ne soient pas obligés de se tourner vers des jeux illégaux et/ou comportant de plus gros risques d'assuétude et moins de garanties de régularité, d'intégrité, de sécurité et de transparence.</b> Elle doit donc être assurée par un réseau de distribution (...).</p> <p>- <b>Régularité</b> La Loterie Nationale respecte rigoureusement la législation à laquelle elle est soumise. Chaque nouveau jeu qu'elle souhaite lancer et qui a préalablement fait l'objet d'un <b>rapport d'effets favorable du point de vue du risque d'assuétude, est soumis à l'approbation de son ministre de tutelle et donne lieu à la prise d'un arrêté royal qui en fixe les règles.</b> Ce faisant, <b>l'Etat joue un rôle de régulateur.</b> (...)</p> <p>- <b>Intégrité et sécurité</b> La sécurité des jeux et la rigueur des procédures de contrôle lors de leur processus de fabrication et d'exploitation constituent des impératifs incontournables. (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Loterie Nationale est titulaire d'une certification délivrée par l'Association Mondiale des Loteries (WLA) qui atteste du respect des nombreux standards de sécurité mis en place tant au niveau interne qu'externe.</li> <li>• En tant que société anonyme de droit public, et contrairement aux opérateurs privés, même</li> </ul>
--	--	--

		<p>légaux, de jeux de hasard et de paris, la Loterie Nationale est soumise à de nombreux contrôles tant administratifs et financiers que démocratiques.</p> <p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La mission de la Loterie Nationale et les conditions sous lesquelles elle doit fonctionner de par la loi, sont beaucoup plus strictes que celles qui s'appliquent aux opérateurs de jeux privés. Soumettre la Loterie Nationale au même organe que celui qui contrôle la régularité des initiatives privées, mènerait, dans les faits, à la quasi-paralysie de la Loterie Nationale. <b>C'est pourquoi, outre les contrôles publics déjà nombreux, la Loterie Nationale devra tenir compte des avis du Comité de Jeu Responsable qui a été créé début 2006. La mission légale de ce comité est de veiller à ce que la Loterie Nationale maintienne un comportement responsable en matière de jeu</b> et, pour ce faire, d'établir des directives, d'en vérifier l'application et de formuler des avis. Il est composé de trois membres du conseil d'administration de la Loterie Nationale et de trois membres issus du milieu académique, indépendants de la Loterie Nationale et experts dans divers aspects du comportement de jeu responsable, de responsabilité sociale de sociétés, etc.</li> </ul> <p><b>- Transparence</b></p> <p>Le consommateur a droit à la plus grande transparence et à une information commerciale complète et précise. Concrètement, il peut consulter les règles et résultats des jeux dans les points de vente, auprès de la Loterie Nationale ou sur le site Internet de celle-ci. Il peut aussi prendre connaissance sur le site Internet, du rapport annuel d'activités et introduire toute plainte écrite auprès d'un "Point contact" créé au sein de la</p>
--	--	---

		<p>Loterie Nationale. Ce Point Contact examine les plaintes, répond aux plaignants et peut donner une impulsion à la recherche et l'implémentation de solutions structurelles des problèmes ou imperfections signalées.</p> <p>- <b>Prévention des comportements non souhaitables et du jeu excessif</b> La Loterie Nationale doit veiller à prévenir tout excès dans le cadre d'une commercialisation responsable de ses jeux.</p> <p>- <b>Protection des mineurs</b> Il y a lieu <b>de protéger les mineurs contre eux-mêmes aussi bien dans le domaine de l'alcool et des drogues que dans celui des jeux de hasard</b>. S'il est vrai que l'ambiance qui règne dans les points de vente de la Loterie Nationale n'est pas pareille à celle des casinos, des salles de jeux ou des cafés et <b>bien que la loi organique de la Loterie Nationale ne prévoise aucune disposition interdisant le jeu aux mineurs d'âge, le pouvoir régulateur a imposé cette limitation par la voie des arrêtés royaux fixant les règles de participation aux jeux organisés par la Loterie Nationale</b>. Des campagnes de sensibilisation du réseau de vente sont déjà régulièrement menées au sujet de cette interdiction de participer en dessous de 18 ans. Elles doivent être accrues à l'avenir et des sanctions sévères sont prévues. La Loterie Nationale s'interdit par ailleurs de concevoir et de commercialiser des jeux visant les mineurs. et de montrer, dans ses publicités, des mineurs associés à la pratique de jeux d'argent. Les campagnes publicitaires ne s'adressent pas non plus aux mineurs d'âge.</p>
--	--	--

		<p><b>- Prévention des phénomènes de dépendance</b></p> <p>Pour la plupart des joueurs, le jeu est une forme de détente et d'amusement. Cependant, certains joueurs ont du mal à contrôler leurs pulsions. Ils jouent jour et nuit, dépensent beaucoup d'argent au jeu et développent une dépendance au jeu qui peut avoir de graves conséquences. L'apparition des jeux sur Internet a encore aggravé la situation à cause du manque total de contrôle social, de la disponibilité 24 heures sur 24, de l'utilisation de cartes de crédit, des caractéristiques des sites et des jeux mêmes qui augmentent l'assuétude, etc. Même si, comme le démontrent des études scientifiques, les jeux organisés par la Loterie Nationale présentent un risque de dépendance quasi inexistant, contrairement aux autres jeux de hasard, notamment les bingos, les jeux de casinos, les paris et les jeux via Internet, la Loterie Nationale est tout de même sensible à la problématique du jeu excessif. Elle entend agir comme un prestataire socialement responsable et professionnel de plaisirs ludiques et s'efforce de ne pas commercialiser des produits qui favorisent la dépendance. Ainsi, <b>avant le lancement de tout nouveau jeu, elle commande une étude au Comité de Jeu Responsable et, si nécessaire, à un groupe d'experts indépendants, spécialisés dans la recherche sur l'assuétude au jeu, et elle ne lance un nouveau jeu que si une étude d'effets favorable est reçue.</b> La Loterie Nationale va même plus loin. Elle finance la recherche scientifique dans le domaine du jeu pathologique et contribue à la diffusion des résultats obtenus. La Loterie Nationale lance des campagnes de sensibilisation par le canal de son réseau de vente avec des brochures, affiches et autocollants et via son site Internet et ceux de grands journaux belges. Sur ces sites sont repris des banniers qui constituent des liens vers le site informatif Jeu</p>
--	--	--



		<p>Responsable, qui prodigue des conseils et des informations utiles aux personnes à risque et à leur entourage. Pour éviter des assuétudes dès un jeune âge, des cd-roms informatifs ont été conçus pour les écoles. La Loterie Nationale participe également à la création d'un réseau de médecins, psychologues et autres thérapeutes spécialisés dans la problématique de la dépendance au jeu. Par ailleurs, des campagnes doivent être lancées vers les professionnels de l'aide de première ligne et des efforts supplémentaires doivent être faits pour sensibiliser davantage le réseau de vente à la problématique de l'assuétude au jeu. <b>Des contacts entre la Loterie Nationale et la commission des jeux de hasard ont lieu périodiquement et ce, en vue de coordonner la politique de l'autorité en matière de jeux de hasard et la politique de l'autorité de la Loterie Nationale.</b></p> <p><b>- Mission sociale</b> Si la canalisation du jeu et la prévention des comportements excessifs relèvent d'une mission sociale de première importance, il en est une autre qui en <b>constitue une dérivée appréciable et appréciée par la collectivité</b>: l'affectation de subsides à des organisations et activités relevant de l'intérêt général. Chaque année, le gouvernement fédéral détermine, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et sur proposition du Ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions, <b>le plan de répartition des subsides de la Loterie Nationale.</b> (...)» (Source: déclaration de mission de la Loterie Nationale).</p>
--	--	---

Code déontologie de l'Association belge du marketing directe (ABMD) du 18 septembre 2002, section 3, articles 96 à 108.	<b>Loteries publicitaires soumises à conditions.</b>	<b>Protection du consommateur.</b>
Avis n° 01/2005 du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la communauté française.	<b>Les jeux organisés <i>via</i> un media sont soumis à des conditions strictes.</b>	<b>Protection de l'intérêt général, protection du consommateur.</b>

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Cour d'arbitrage, 18 février 1993, n° 12/93</p> <p>«En prévoyant que l'interdiction des loteries peut être levée au profit de celles dont les bénéfices sont affectés aux fins précitées d'intérêt général, le législateur a retenu un critère objectif de différenciation. Quant à l'adéquation entre le système retenu et les buts poursuivis, le législateur, après avoir posé le principe de la prohibition des loteries, a entendu contrôler strictement les cas dans lesquels ou les modalités selon lesquelles il pouvait y être dérogé. La technique de l'autorisation donnée par ou en vertu de la loi, cas par cas, et pouvant être assortie de conditions, répond à l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir prohiber en principe les loteries et n'y déroger que de façon restrictive. Par ailleurs, le critère de l'affectation des bénéfices à des fins d'intérêt général ou humanitaire comme condition d'autorisation de la loterie reflète, de façon pertinente, le souci du législateur de ne déroger au principe de la prohibition qu'au profit du seul intérêt de la collectivité. Il s'ensuit que le législateur, en tant qu'il prohibe en général les loteries mais autorise, lui-même ou par habilitation donnée à une autre autorité, les loteries dont les bénéfices sont affectés à des fins humanitaires ou d'utilité publique, a opéré une distinction qui répond au but poursuivi. En tant que le législateur interdit les</p>	<p><b>Principe de prohibition des loteries.</b></p> <p><b>Exceptions soumises à des conditions strictes.</b></p>	<p>Selon la Cour d'arbitrage, <b>la législation belge en matière de loteries n'est pas discriminatoire</b> (elle comporte un <b>critère objectif de différenciation</b> permettant d'autoriser les loteries dont les bénéfices sont affectés «aux fins d'intérêt général»).</p>

<p>loteries autres que celles autorisées en vertu de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 et de l'article 1er de la loi du 6 juillet 1964, qu'elles soient organisées à titre onéreux ou gratuit, il n'a pas pris une mesure disproportionnée à l'objectif poursuivi. La loi n'interdit pas en effet aux personnes ou organisations souhaitant organiser une loterie, mais ne satisfaisant pas aux conditions d'autorisation, d'acheter des billets émis par une loterie autorisée et de mettre ensuite, elles-mêmes, ces billets en circulation».</p>		
<p>CA, 13 juillet 2001, n° 100/01</p> <p>Saisie d'un recours en annulation de la loi du 7 mai 1999, la Cour d'arbitrage a estimé que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les paris sportifs sont indépendants de toute intervention du hasard, le législateur ne prend donc pas de mesure discriminatoire en les excluant du champ d'application de la loi du 7 mai 1999.</li> <li>- le législateur est libre de déterminer de manière limitative les endroits où peuvent être exploités les jeux de hasard afin de garantir l'efficacité des contrôles.</li> <li>- la différence de traitement entre les établissements de classe I et les établissements de classe II n'est pas discriminatoire.</li> </ul>	<p><b>Traitement différencié des jeux de hasard.</b></p>	<p>Selon la Cour d'arbitrage, <b>la législation belge en matière de jeux de hasard n'est pas discriminatoire</b>. Les différenciations sont objectives et proportionnelles aux buts poursuivis par la loi (canalisation des jeux de hasard dans un but de protection de l'intérêt général et de la santé publique).</p>
<p>CA, 3 mai 2000, n° 52/2000</p> <p>L'article 34 de la loi du 7 mai 1999 fixant un numerus clausus des salles de jeux automatiques ne porte pas une atteinte discriminatoire à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'établissement.</p>	<p><b>Numerus clausus des salles de jeux automatiques</b></p>	<p><b>Motifs d'intérêt général</b> (danger social du jeu, nécessaire contrôle et lutte contre les effets secondaires du jeu: dépendance, blanchiment, fraude).</p>

<p>CA, 20 septembre 2001, n° 114/2001</p> <p>L'article 29 de la loi du 7 mai 1999 fixant un <b>numerus clausus</b> des casinos ne porte pas atteinte à la liberté d'établissement et à la liberté de circulation.</p>	<p><b>Numerus clausus des casinos</b></p>	<p><b>Motifs d'intérêt général</b> (danger social du jeu, nécessaire contrôle et lutte contre les effets secondaires du jeu: dépendance, blanchiment, fraude).</p>
<p>CA, 13 juillet 2000, n° 88/2000 CA, 14 juin 2000, n° 74/2000</p> <p>L'interdiction de cumuler une licence B ou C avec une licence E ne porte pas atteintes aux libertés économiques</p>	<p><b>Interdiction de cumuler une licence B ou C avec une licence E</b></p>	<p>A la lumière (des <b>objectifs de protection sociale, de lutte contre la dépendance, le blanchiment, le crime, la fraude</b>), l'interdiction litigieuse de cumuler certaines licences d'apparaît pas déraisonnable. Elle procède du souci de soumettre l'octroi des licences à des conditions très sévères, de manière que <b>les établissements de jeux de hasard et les activités qui s'y rapportent puissent être distingués les uns des autres</b> avec précision» (Doc. Parl., Sénat, 1997-1998, n° 419/4, p. 34).</p>
<p>CA, 10 mars 2004, n° 33/2004</p> <p>«En ce qui concerne l'article 7, il y a lieu de relever que cet article a été modifié par l'article 490 de la loi-programme I du 24 décembre 2002 et que, de ce fait, la Loterie nationale ne détient plus désormais un monopole mais seulement le droit d'organiser des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information (...)» <b>En vertu de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les opérateurs de jeux de hasard du secteur privé ne sont pas autorisés</b></p>	<p><b>Le «droit» d'organiser des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information» accordé à la Loterie nationale par l'article 7 de la loi du 19 avril 2002 est constitutif d'un monopole</b></p>	<p><b>Protection de l'intérêt général et de la santé publique</b> (la Loterie Nationale est chargée d'une mission de prévention de la dépendance). <b>Le droit exclusif accordé à la Loterie Nationale est raisonnablement justifiée selon la Cour d'Arbitrage.</b> Le législateur a en effet pu <b>considérer que l'attribution d'un droit exclusif à la Loterie nationale, liée à l'octroi à ce même établissement des missions susmentionnées en matière de prévention de la dépendance au</b></p>

<p><b>à offrir au public des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information».</b> En effet, le principe général de la loi sur les jeux de hasard est d'interdire l'exploitation, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard (Doc. parl., Sénat, 1997-1998, n° 1-419/1, p. 2; n° 1-419/4, p. 25). Il échet dès lors de constater que si <b>la loi sur les jeux de hasard ne règle pas explicitement l'organisation de jeux de hasard via les «outils de la société de l'information», ces jeux de hasard ne peuvent être considérés comme autorisés.</b> Il découle de cette constatation que <b>le «droit» accordé à la Loterie nationale constitue en l'espèce un monopole (...)</b>» (n° B 2.4).</p> <p>Dans le même arrêt, la Cour d'Arbitrage a retenu que <b>ce droit exclusif accordée à la Loterie nationale est justifié.</b> En se référant aux travaux parlementaires de la loi, la Cour indique (n° B 11.1 et suivants) «qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2002 que <b>l'objectif du législateur était de combler une lacune de la loi sur les jeux de hasard</b> (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1339/009, pp. 15-16 et pp. 44-47): «En contraignant la Loterie nationale [...] à utiliser les nouvelles technologies (Internet et d'autres services interactifs), on pourrait mener une politique de canalisation 'générale' plus efficace, qui attire le joueur par une Loterie nationale compétitive et attractive. De cette manière, les activités des opérateurs agréés de jeux de hasard et de paris sportifs 'à finalité lucrative' seraient bridées [...]» (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 19) <b>Le critère de distinction – la</b></p>		<p><b>jeu, aurait pour conséquence de limiter les jeux de hasard clandestins d'une manière cohérente et systématique et d'empêcher qu'ils puissent être exploités à des fins frauduleuses ou criminelles</b></p>
---	--	--

<p>nature de l'établissement organisateur - est pertinent au regard de l'objectif du législateur. En accordant à la seule Loterie nationale le droit d'organiser des loteries, des jeux de hasard, des paris et des concours en utilisant les «outils de la société de l'information», le législateur tend à canaliser la propension au jeu. Le législateur est en effet parti du principe qu'une interdiction pure et simple, d'une part, ne cadrerait pas avec la réalité sociologique et, d'autre part, rendait impossible le contrôle du secteur des jeux de hasard. Une interdiction de principe livre le joueur à lui-même et à un secteur qui se développe dans l'illégalité. Par ailleurs, <b>le choix de n'accorder ce droit qu'à la seule Loterie nationale peut se justifier, compte tenu du fait que la Loterie nationale est placée sous le contrôle direct du Gouvernement et qu'il existe dès lors suffisamment de possibilités pour réglementer et contrôler les jeux de hasard qu'elle organise en faisant usage des «outils de la société de l'information», alors que le contrôle d'exploitants particuliers est plus difficile à réaliser».</b></p> <p>Partant des travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2002, la Cour d'Arbitrage conclut que (n° B 11.4) <b>«La loi attaquée du 19 avril 2002 a pour effet de limiter la libre prestation des services».</b> Cette restriction est toutefois justifiée selon la Cour (B 11.4): <b>«L'objectif poursuivi par la loi attaquée consiste à «optimiser la politique de canalisation de l'autorité», en particulier dans le secteur des jeux de hasard, et «l'idée n'est [...] pas que la Loterie nationale incite au jeu ou ait un effet d'élargissement sur le marché»</b> (Doc. parl.,</p>		
---	--	--

<p>Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 65). En effet, la loi entreprise permet de mener une politique visant à limiter d'une manière cohérente et systématique les activités relatives aux paris. Il convient de souligner à cet égard qu'en vertu de l'article 3, § 3, de la loi attaquée, la Loterie nationale, parallèlement au développement de méthodes commerciales visant à promouvoir les loteries publiques, paris, concours et jeux de hasard dont elle a l'organisation, veille également à organiser des campagnes d'information sur les risques économiques, sociaux et psychologiques liés à la dépendance au jeu et à collaborer, de concert avec les autorités compétentes et les diverses associations oeuvrant dans le secteur, à une politique active et coordonnée de prévention et d'assistance en matière de dépendance au jeu. <b>La mesure attaquée est raisonnablement justifiée. Le législateur a en effet pu considérer que l'attribution d'un droit exclusif à la Loterie nationale, liée à l'octroi à ce même établissement des missions susmentionnées en matière de prévention de la dépendance au jeu, aurait pour conséquence de limiter les jeux de hasard clandestins d'une manière cohérente et systématique et d'empêcher qu'ils puissent être exploités à des fins frauduleuses ou criminelles».</b></p> <p>La Cour d'Arbitrage a relevé par ailleurs dans son arrêt n° 33/2004 que (considérants B 13 et B 14) «<b>L'article 21, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 dispose que la commission des jeux de hasard est chargée du contrôle du respect des arrêtés d'exécution pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi attaquée. Lorsque la commission des jeux de hasard</b></p>	<p><b>Contrôle limité de la Commission des jeux de hasard sur la Loterie nationale.</b></p>	<p><b>Le législateur a choisi de limiter le contrôle opéré par la commission des jeux de hasard aux activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans les établissements de jeux de hasard et de n'étendre ce contrôle ni à ces mêmes activités quand la Loterie nationale les organise en dehors de tels établissements ni aux loteries publiques. Cette limitation est</b></p>
--	---	---



<p>estime qu'une ou plusieurs activités offertes par la Loterie nationale sont des jeux de hasard, mais que l'arrêté royal pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, dit le contraire, la commission des jeux de hasard a, en vertu de l'article 21, § 1er, alinéa 2, la possibilité de faire connaître sa position aux ministres compétents. Sur avis conforme du ministre des Entreprises publiques et du ministre de la Justice, le contrôle de la commission des jeux de hasard est étendu aux jeux concernés. A défaut d'avis conforme, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, soumettre le jeu au contrôle. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 21, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 que le législateur avait l'intention d'institutionnaliser la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard: «Le passé a démontré qu'une collaboration entre les deux organes publics est nécessaire, mais n'est possible que s'il est créé à cet effet un cadre institutionnel équilibré» (Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, pp. 34-35). <b>Le législateur a choisi de limiter le contrôle opéré par la commission des jeux de hasard aux activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans les établissements de jeux de hasard et de n'étendre ce contrôle ni à ces mêmes activités quand la Loterie nationale les organise en dehors de tels établissements ni aux loteries publiques:</b> «L'assimilation les unes aux autres des loteries et des jeux de hasard permettrait aux acteurs privés de se mouvoir librement sur le marché des loteries, avec tous les risques de voir assortir celles-ci d'éléments plus asservissants.» (Doc. parl., Sénat, 2001-2002, n° 2-1003/4 , p. 5) B.14.3. <b>Le critère de distinction – la nature de l'instance organisatrice - est pertinent compte</b></p>		<p><b>justifiée selon la Cour d'Arbitrage; le critère de distinction – la nature de l'instance organisatrice - est pertinent compte tenu de l'objectif du législateur La Loterie Nationale n'est pas un opérateur de jeux de hasard au sens de la loi sur les jeux de hasard.</b> La Commission des jeux de hasard n'est chargée que du contrôle des entreprises privées poursuivant un but lucratif et exploitant des jeux de hasard.</p>
--	--	--

<p>tenu de l'objectif du législateur. Celui-ci a voulu soumettre au contrôle de la commission des jeux de hasard la possibilité pour la Loterie nationale d'organiser des jeux de hasard, en tenant toutefois compte aussi de la nature de la commission des jeux de hasard et de la Loterie nationale. La Loterie nationale n'est pas un opérateur de jeux de hasard au sens de la loi sur les jeux de hasard. La commission des jeux de hasard est chargée du contrôle des opérateurs de jeux de hasard, à savoir des entreprises privées poursuivant un but de lucre et qui exploitent des jeux de hasard. La réglementation signifie, d'une part, que la commission des jeux de hasard ne peut se substituer au législateur ni au Roi et/ou au Conseil des ministres et, d'autre part, que la commission des jeux de hasard peut assurer efficacement son contrôle sur les établissements de jeux de hasard ainsi que sur les activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans des établissements de jeux de hasard, en intervenant, soit de sa propre initiative, soit à l'initiative de la Loterie nationale»</p>		
---	--	--



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# CYPRUS

## I. INTRODUCTION

### 1. General Approach to Gambling

The Republic of Cyprus is an entirely **unitary state**, without any provinces or other federal or regional structures.

**This report is in all probability incomplete at present**, due in part to linguistic difficulties of comprehension, but also due to the quite limited availability of information in any language concerning Cypriot law on gambling. We are very much indebted to SAKOP (the Association Confronting Social Problems, based in Limassol), which undertook very substantial efforts to provide us with background information on the Cypriot gambling industry, with translations of some legislative provisions and with descriptions of the effects of other provisions. To conduct a general survey of the available laws and identify barriers contained therein, we engaged the highly competent services of Advocates Prokopis Dimitriadis, Veroniki Niagkou, Kalliopi Petzetaki and Konstantinos Rokas, all based in Athens, Greece. The provisions of Cypriot laws which are cited in this report are mostly translations prepared by those advocates.

The Cypriot government has for some time been considering whether and how to undertake a substantial revision of Cypriot gambling law, in particular so as to permit the supply of casino gaming services, which is presently prohibited. We understand that draft legislation to that effect is currently being finalised by the various legal services of the Republic. However, it has not yet been published and has not been submitted to the Cypriot parliament for consideration, so it will not be dealt with further in this report.

The Betting Bill 2006, on the other hand, has been published and as the text is available (albeit only in Greek), we will include it in the listing of relevant Cypriot legal materials, even though it falls outside the temporal scope of our Study, in that it was published after 31 December 2005. The aim of this draft legislation was to reform Cypriot law governing fixed-odds betting on horse racing and other sports events before the beginning of the 2006 FIFA World Cup. The Bill did not pass the committee stage before the Cypriot Parliament was dissolved in anticipation of a General Election. It is therefore completely unclear whether the Bill will subsequently be reintroduced into the legislative process.<sup>79</sup>

Cypriot legislation already makes provision for purely **“offshore” betting services** to be provided from Cyprus. The Cypriot government is permitted to make arrangements for the issuance of licenses allowing companies set up in Cyprus by foreign operators to provide pool betting services to punters outside Cyprus. This option, which would nevertheless prevent Cypriot operators from offering pool betting services to punters in other Member States and prevent the licensed foreign operators from offering pool betting services to punters in Cyprus, has not (yet) been exercised by the Cypriot government.

---

<sup>79</sup> This information and the text of the Betting Bill 2006 were provided to the authors by SAKOP. The official status of the Bill was confirmed to us by the Cypriot Ministry of Finance, in correspondence dated 5 May 2006.

## 2. Definitions

Sec. 2 of the Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling contains an indirect definition of the general concept of **gambling**. Thus, the fact of “being involved in gambling” is defined to mean “playing or being involved in any game of luck or any game involving both luck and skill, for money or money’s worth”.

According to subsection 2(1) of the Lotteries Law, a “**lottery**” is defined extremely widely to include “any scheme for the distribution of prizes by drawing or by means which depend on chance”.<sup>80</sup> It seems that this definition is wide enough to include **bingo**. Thus, clause (b1) of section 15, which was introduced by Law No. 71 of 1986, permits the Minister of Finance to issue a license to the Cyprus Broadcasting Corporation to conduct lotteries broadcast on radio television. A license has in fact been issued under that clause to permit the Corporation to run its highly successful “Super Bingo” game. Similarly, clause (b) permits the Minister of Finance to issue licenses allowing lotteries to be run in order to raise money for any charitable purposes approved by him. Church committees and other charities wishing to run bingo games in order to raise funds for building or repairing churches or for other approved charitable purposes are regularly issued lottery licenses under that clause.<sup>81</sup>

Under sec. 2 of the Collective Bets (Regulation and Taxation) Law 1997, the concept of a “collective bet” is defined to mean

“... a bet held by a number of persons participating in the bet:-

- (a) on the terms that the winnings shall be distributed or determined proportionally to the whole amount of the sums paid or agreed to be paid by the persons participating in the bet; or
- (b) on the terms that the winnings shall be or shall include a sum (not determined in relation to the sum paid or agreed to be paid by such persons) distributable in any proportion between such persons; or
- (c) on the basis that the winners or their winnings, to any extent, shall be determined in the unfettered judgment of the persons running the bet or any other person”.

This definition effectively covers all forms of **pool or totalisator betting**.

## 3. Taxes

### General

**V.A.T.** is generally not levied on revenue flows generated by gambling activity in Cyprus. Exceptions have been made<sup>82</sup> for the commissions retained by “receivers of collective bets”, “assistant receivers of collective bets” and agents of the Nicosia Racing Club from the gross betting revenues which they turn over. Those commissions attract V.A.T. at the rate of 15%.

### Lotteries

The whole of the net proceeds of the Cyprus Government Lottery are paid into the public consolidated revenue fund and no special tax is levied on lottery revenues.

---

<sup>80</sup> Unofficial translation commissioned by the Swiss Institute of Comparative Law.

<sup>81</sup> This information was provided by SAKOP, in a letter dated 19 August 2005 and clarified by the Cypriot Ministry of Finance, in correspondence dated 5 May 2006.

<sup>82</sup> According to a letter of 31 August 2001, sent to us on behalf of the Permanent Secretary of the Ministry of Finance of the Republic of Cyprus. The letter does not indicate the legislative basis of these exceptions and we have not been able to identify them from the limited material otherwise available to us in respect of Cypriot law.

## Casino Gaming

The operation of casino games in Cyprus is prohibited, so no taxes are imposed in this sector.

## Machine Gambling Outside Casinos

The operation of gambling machines outside casinos is prohibited in Cyprus, so no taxes are imposed in this sector.

## Betting

The Greek OPAP, which is permitted to operate in Cyprus through a local subsidiary company, pays into the Cypriot public consolidated revenue fund a substantial part of its net revenue generated in Cyprus from pool betting on the outcome of football matches. No special tax is levied on its activities.

Under sec. 3 of the Taxation of Horseracing Bets and Sweepstakes Law 1973, as amended, tax is payable by punters at the rate of 10% of the gross amount staked. We have been informed<sup>83</sup> that the Nicosia Race Club pays tax to the local municipality of Agios Dometios at the rate of 1% of the gross amount of all bets taken by the Club. As the Club enjoys a monopoly right to take **bets in Cyprus on the outcome of horseracing**<sup>84</sup>, this obligation effectively brings the total tax burden to 11%.

Under subsec. 8(2) of the Collective Bets (Regulation and Taxation) Law 1997, **all other lawful pool betting** is subject to tax at the rate of 25% of the gross amounts staked. Licensed “receivers of collective bets” are required by subsec. 3(7) to pay annual license fees of CYP£5’000.- (approx. €8’700.-). According to statistical information received,<sup>85</sup> this is about 1% of the average total sum of tax paid annually by individual receivers. The effective total tax burden on non-horserace pool betting may therefore be considered to amount to 26%.

## Bingo

On the basis of the limited information available to us,<sup>86</sup> it appears that no tax is levied on bingo played in Cyprus, whether in the traditional form offered by charitable associations and sporting clubs, nor in the commercial form offered by the Cyprus Broadcasting Corporation.

<sup>83</sup> By a letter of 31 August 2001, sent on behalf of the Permanent Secretary of the Ministry of Finance of the Republic of Cyprus. The letter does not indicate the source of law underpinning this municipal tax and we have not been able to identify it from the limited material otherwise available to us in respect of Cypriot law.

<sup>84</sup> Refer below, points III, a), 5. and III, b), A).

<sup>85</sup> From the Ministry of Finance of the Republic of Cyprus, in the same letter of 31 August 2001. The relevant statistics are those concerning the total tax revenue received from “Collective Bets on Sports Events” including football matches but not horseracing, as well as the total number of licensed “receivers of collective bets”.

<sup>86</sup> Some valuable general background information was provided to us by SAKOP in a letter dated 19 August 2005. In a letter of 31 August 2001, sent to us on behalf of the Permanent Secretary of the Ministry of Finance of the Republic of Cyprus, bingo is mentioned only to the effect that no economic and statistical information about it is available. This is perfectly consistent with the thesis that no taxes are levied on bingo.

**Media Gambling Services**

To the very limited extent that media gambling services may lawfully be provided in Cyprus,<sup>87</sup> they are apparently not subjected to taxation.

**Sales Promotional Gambling**

The operation of commercially lucrative sales promotional games in Cyprus is prohibited, so no taxes are imposed in this sector.

**Charity Gambling**

On the basis of the limited information available to us in respect of charity gambling services supplied in Cyprus,<sup>88</sup> it appears that they are not subjected to taxation.

---

<sup>87</sup> Refer below, point III. a) 7.

<sup>88</sup> Refer below, point III. a) 9.

**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED****1. General**

- Law No. 185(I) of 2004 amending the Prevention and Suppression of Money Laundering Activities Laws
- Law No. 118(I) of 2003 amending the Prevention and Suppression of Money Laundering Activities Laws
- Law No. 152(I) of 2000 amending the Prevention and Suppression of Money Laundering Activities Laws
- Law No. 120(I) of 1999 amending the Prevention and Suppression of Money Laundering Activities Laws
- Prevention and Suppression of Money Laundering Activities Laws 1996 to 1998

**2. Lotteries**

- Lotteries Law (Chapter 74 of the Statute Laws of Cyprus, as amended, most recently by Law No. 3014 of 3 November 1995)
- Lotteries Regulations 1974, as amended (most recently on 22 November 2002)

**3. Casino Gaming**

- Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling (Chapter 151 of the Statute Laws of Cyprus, as amended, most recently by Law No. 15(I) of 1998)

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling (Chapter 151 of the Statute Laws of Cyprus, as amended, most recently by Law No. 15(I) of 1998), section 6A<sup>89</sup>

**5. Betting**

- Law Ratifying the Inter-Governmental Agreement between Cyprus and Greece concerning OPAP (Law No. 35(III) of 2003)
- Collective Bets (Regulation and Taxation) Law 1997, Law No. 75(I)/97, as amended by Law No. 176(I) of 2004
- Taxation of Horseracing Bets and Sweepstakes Law 1973 (Law No. 48 of 1973), as amended by Law No. 23 of 1976 and Law No. 28(I) of 1999
- Collective Bets (Regulation and Taxation) Regulations, No. 102 of 1998

---

<sup>89</sup> Apparently due to some insufficiencies of legislative drafting, this Law contains two adjacent sections, both numbered 6A. The section concerning gambling machines is the second of these, introduced by Law No. 23 of 1965 and modified by Law No. 166 of 1987.



**6.     Bingo**

- No legislative provision is expressly made for gambling in the form of bingo in Cyprus.<sup>90</sup>

**7.     Media Gambling Services**

- Lotteries Law (Chapter 74 of the Statute Laws of Cyprus, as amended, most recently by Law No. 3014 of 3 November 1995), section 8

**8.     Sales Promotional Gambling**

- Lotteries Law (Chapter 74 of the Statute Laws of Cyprus, as amended, most recently by Law No. 3014 of 3 November 1995), section 8

**9.     Charity Gambling**

- Lotteries Law (Chapter 74 of the Statute Laws of Cyprus, as amended, most recently by Law No. 3014 of 3 November 1995), sections 6, 7 and 15(b)

---

<sup>90</sup> But refer above, to point I.2. of this report on Cyprus.

**B) DRAFT LEGISLATION****1. to 4.**

We understand that some legislative amendments and supplements concerning various sectors of the Cypriot gambling industry have recently been drafted at the behest of the Cypriot government. However, these drafts have not yet been published or introduced into the Cypriot Parliament.

**5. Betting**

Betting Bill 2006

**6. to 9.**

We understand that some legislative amendments and supplements concerning various sectors of the Cypriot gambling industry have recently been drafted at the behest of the Cypriot government. However, these drafts have not yet been published or introduced into the Cypriot Parliament.

**C) SELF-REGULATION**

The very limited information which has been provided or is otherwise available to us does not indicate that any self-regulatory norms have been adopted by any of the sectors of the Cypriot gambling industry.

**D) JURISPRUDENCE**

The authors of this report do not have direct access to Cypriot jurisprudence. We have been informed<sup>91</sup> that the Cypriot courts have not handed down any important jurisprudence concerning gambling law.

---

<sup>91</sup> By the Unit for Combating Money Laundering which has been established within the Law Office of the Republic of Cyprus and by the Ministry of Finance of the Republic of Cyprus.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

**The Cypriot legislation aimed at preventing and punishing money laundering does not constitute a barrier to free movement of gambling services.** We have not been provided with copies of all of the relevant legislation (the 2000 and 2003 amendments are not at our disposal). From what is available to us however, it is reasonable to conclude that Cypriot gambling operators have not been classified as engaged in “relevant financial business” and that the special legislative procedures which must be followed by persons engaged in “relevant financial business” do not apply to gambling operators.<sup>92</sup>

##### 2. Lotteries

According to sec. 10 of the Lotteries Law, every lottery is illegal. Various related criminal offences are established by sec. 11, including the sale, purchase or distribution of foreign lottery tickets and the advertisement of or attempt to enter a foreign lottery in Cyprus. Other provisions of the Law make exceptions to the general prohibition. Sections 6 and 7 and para. 15(b) concern non-commercial lotteries. The only exception that could encompass commercially oriented lotteries is contained in sec. 9, which states that Part III of the Law is not applicable to government lotteries. Part II of the Law indeed makes provision for the operation of the Cyprus Government Lottery. The combined effect of these provisions is that **Cypriot law establishes and protects a national monopoly in the supply of commercial lottery services.**

##### 3. Casino Gaming

Subsec. 3(1) of the Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling makes it a criminal offence, punishable by imprisonment for up to one year and/or a fine of up to CYP£1'000 (approx. €1'700), to manage, use or permit the use of premises for the playing of games which, according to sec. 6, include common casino games like craps and roulette. Subsec. 6(1), which was amended in 1987 and 1998, itself makes it a criminal offence, punishable to the same extent as the offences created by subsec. 3(1), for a person wherever located to play, or to get together with other persons for the purpose of playing, those games. It would appear that the object of subsec. 6(1) is to include casino gaming conducted by means of communications technology within the general criminal prohibition. The only legislative exception provided to these prohibitions is to be found in the first sec. 6A,<sup>93</sup> which permits district prefects to issue licenses for the conduct of a traditional game called “kajadee”, normally as a kind of sideshow on streets or squares in the single district for which the holder may be licensed at any one time. The combined effect of the provisions is accordingly to **establish a complete legal barrier to the supply of casino gaming services in Cyprus.**

<sup>92</sup> The Head of the Unit for Combating Money Laundering, established in the Law Office of the Republic of Cyprus, has informed us that no statistical information is available concerning the incidence of money laundering through gambling operations of any type in Cyprus. She also noted (presumably by way of justification) that no casinos are currently operating in Cyprus.

<sup>93</sup> Introduced by Law No. 15(I) of 1998.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

In the Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling, the second section 6A<sup>94</sup> makes it a criminal offence, punishable by imprisonment for up to two years and/or a fine of up to CYP£1'500 (approx. €2'550), to manufacture, import, possess, use or offer any slot machine for use in Cyprus. There are no legislative exceptions to this prohibition. The effect of this provision is accordingly to **establish a complete legal barrier to the supply in Cyprus of machine gambling services outside casinos.**

#### 5. Betting

Two Cypriot laws permit the commercial supply in Cyprus of gambling services in the form of “collective bets”, which term essentially refers to **totalisator and other pool betting**, but is defined<sup>95</sup> to **include any kind of betting where the prize paid out to a winner does not depend on fixed odds**. Those laws constitute exceptions to the general prohibition of provision of betting services that is laid down by the Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling. Sec. 3 makes it a criminal offence to manage, use or permit the use of premises as a “house of bets”, which term is defined to include any kind of betting shop or other premises from which betting services are offered or organised. As there is no similar legislative exception for fixed-odds or bilateral betting services, we must conclude that **Cypriot law imposes a complete barrier to the supply of any and all such fixed-odds betting services.**

The Taxation of Horseracing Bets and Sweepstakes Law 1973, together with the Collective Bets (Regulation and Taxation) Regulations 1998, effectively assures to the Nicosia Race Club a **monopoly on pool betting in Cyprus on the outcome of horse races**. That Law makes it a criminal offence to bet on horse racing otherwise than by use of coupons or other documents issued by the Nicosia Race Club, which in fact issues them only to its authorised agents. The Regulations oblige licensed betting shops, if they wish to offer bets on horse races held in Cyprus, to obtain the permission of the Nicosia Race Club.

The Collective Bets (Regulation and Taxation) Law 1997 foresees that pool betting will be offered in Cyprus by “collective bet companies”, which do not need to be incorporated or registered in Cyprus, but which must each have paid up share capital of at least approx. €175'000 and which must have the supply of pool betting services as their only object. The Law imposes a **compulsory licensing regime** on “receivers of collective bets”, which are defined as persons who receive or negotiate collective bets or otherwise engage in the business of collective betting as agents of a collective bet company, as well as on “assistant receivers of bets, which are defined as persons who do the same thing as agents for those agents! Under the Collective Bets (Regulation and Taxation) Regulations 1998, these licensees may offer pool betting on football or basketball matches, on any other sporting competition or other event which is authorised by the relevant Cypriot minister, or on horse races if authorisation is obtained from the Nicosia Race Club. **Betting is allowed on international matches involving a Cypriot team, including a national team representing Cyprus, only if the result also depends on at least three foreign teams. Only natural persons having Cypriot or EU nationality, or corporate persons registered in Cyprus as companies limited by shares, may be licensed to act as receivers or assistant receivers.** Licensees are normally also required to obtain licenses in respect of each of the premises in which they operate and to keep at those premises a government approved cash register for marking betting coupons. Any person, whether as provider or as consumer of betting services, who enters into a pool bet other than by means of such marked coupons,

<sup>94</sup> Introduced by Law No. 23 of 1965 and modified by Law No. 166 of 1987.

<sup>95</sup> Refer above, to point I.2. of this report on Cyprus.

commits a criminal offence. To the extent that customers' legal rights depend upon the marked coupons, this legislative provision effectively prevents any kind of remote pool betting in Cyprus and in any case makes it illegal for operators outside Cyprus to supply pool betting services to Cyprus.

It is worth noting that Cypriot legislation has made provision for the issuance of licenses to persons wishing to offer pool betting services on a purely "offshore" basis. Subsection 12(1) of the Collective Bets (Regulation and Taxation) Law 1997 expressly permits the Cypriot government to promulgate regulations providing for the grant of pool betting licenses to "offshore companies". These are defined in subsec. 12(2) as companies which are incorporated, registered, managed and controlled in Cyprus, but owned exclusively by persons who do not have Cypriot nationality and which are in the business of offering pool betting services outside Cyprus on events taking place in Cyprus. As no such regulations or licenses have apparently been issued to date, these provision may not constitute a barrier in themselves, but rather confirm the finding that operators in other EU Member States are not permitted to supply pool betting services to the Cypriot market.

## 6. Bingo

No express statutory provision has been made for bingo services offered in Cyprus. It would appear from the wording of the definition of the term, "being involved in gambling"<sup>96</sup>, which appears in sec. 2 of the Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling, that bingo would fall within the scope of the general criminal offence of engaging in gambling in a house of gambling, as provided by sec. 4. In the alternative, if bingo falls within the scope of the Lotteries Law, as is thought in Cyprus,<sup>97</sup> it would be illegal to provide commercial bingo services without a license.<sup>98</sup> It has been reported<sup>99</sup> that bingo is in fact quite popular in Cyprus and that many sporting associations and charitable organisations actually raise money from bingo without obtaining licenses. Sporting associations are able to do this under secs. 6 and 7 of the Lotteries Law, which, under restrictive conditions, permit the operation of small scale lotteries incidental to certain entertainments and at private occasions respectively.<sup>100</sup> Charities are able to do this under para. 15(b) of the Lotteries Law.<sup>101</sup> This means that commercial bingo services could not lawfully be provided in Cyprus by commercial operators established in other EU Member States and we **conclude that the relevant provisions constitute a barrier to the free movement of bingo services into Cyprus.**

## 7. Media Gambling Services

Subsec. 8(1) of the Lotteries Law makes it **unlawful to run a prize competition through or by means of any newspaper**, if the result is determined by chance or prediction, rather than by the exercise of skill. Subsec. 8(2) provides imprisonment for up to six months, or a fine, or both as punishments for the criminal offence which is committed by anyone who contravenes that prohibition. This is clearly a barrier to the supply of media gambling services by newspaper proprietors, at least to the extent that games based mostly on chance are more attractive to players and thus more commercially lucrative than competitions based on the exercise of skill.

<sup>96</sup> Refer above, to point I.2. of this report on Cyprus.

<sup>97</sup> Refer *ibid.*

<sup>98</sup> Refer above, to point III, a), 2. of this report on Cyprus.

<sup>99</sup> By SAKOP, in a letter dated 19 August 2005, referring to publicity leaflets circulated by Cypriot football clubs..

<sup>100</sup> According to clarifications received from the Cypriot Ministry of Finance on 5 May 2006.

<sup>101</sup> Refer above, to point I.2. of this report on Cyprus.

It should be noted that the “Super Bingo” product being offered by the Cyprus Broadcasting Corporation may be characterised as a media gambling service. If we have understood the situation correctly, this involves a media operator offering a gambling service, namely bingo or a form of lottery,<sup>102</sup> in the hope of generating profits for itself. The Cyprus Broadcasting Corporation is offering this service under a lottery license which it alone is permitted to obtain under sec. 15 of the Lotteries Law.

**Most if not all other prize competitions run by and for the benefit of media operators in Cyprus would indeed be likely to fall within the Lotteries Law’s very wide definition of a lottery.**<sup>103</sup> Indeed, subsec. 8(2) states that the fact that a person has committed the offence of running an unlawful prize competition does not prevent the prosecution of that person for running an illegal lottery.

The result of all these provisions is effectively that **the Cyprus Broadcasting Corporation has been accorded a monopoly right to offer commercially lucrative media gambling services in Cyprus.**

### 8. Sales Promotional Gambling

The general prohibition of media prize competitions<sup>104</sup> laid down by subsec. 8(1) of the Lotteries Law also applies to sales promotional prize competitions. Thus, it is **unlawful in Cyprus to offer a prize competition, the outcome of which does not depend upon the exercise of skill, if the offer relates to the sale of any item to the public or to a business or undertaking which sells any item to the public.** Again, most if not all sales promotional prize competitions would also be likely to fall within the broad scope of the general prohibition imposed by Cypriot law on the organisation of lotteries<sup>105</sup>. We are not aware of any exceptions to these restrictions and conclude that the relevant provisions impose a **complete barrier to the supply of commercially lucrative sales promotional gambling services in Cyprus.**

### 9. Charity Gambling

In addition, it appears<sup>106</sup> that sporting associations and charitable organisations are permitted to provide bingo services in Cyprus for their own profit, without having to obtain any licenses. These factors do not of themselves mean that charitable gambling service providers established in other EU Member States could undertake activities in Cyprus without fear of prosecution, but they do require us to **conclude that there is no clear barrier to the free movement of charity gambling services into Cyprus.**

---

<sup>102</sup> Refer above, to point III, a), 2. of this report on Cyprus.

<sup>103</sup> Refer above, to point I.2. of this report on Cyprus.

<sup>104</sup> Refer above, to point III, a), 7. of this report on Cyprus.

<sup>105</sup> Refer above, to point III, a), 2. of this report on Cyprus.

<sup>106</sup> Refer above, to point III, a), 6. of this report on Cyprus.



## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Lotteries Law, section 9 “No provision included in this Part shall apply in relation to a Government Lottery”.</p> <p>Lotteries Law, section 10 “Subject to the provisions of this Part, every lottery is illegal”.</p> <p>Lotteries Law, subsection 11(1) (extract) “Subject to the provisions of this section, every person who, in relation to any lottery which is established or is going to be established in the Republic or elsewhere:- ... (c)(iv) brings or asks any person to send into the Republic, for the purpose of sale or distribution, any lot in or any advertisement of a lottery; (c)(v) sends or attempts to send outside the Republic any sum of money or any object of value received following sale or distribution of any lot or any document which refers to the sale or distribution or the identity of the holder of any lot or of any coupon which gives the right to participate in the drawing of any lottery”.</p>	<p>Cypriot law effectively establishes and protects a national or <b>State monopoly</b> in the supply of <b>lottery services</b>.</p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

<p>Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling, subsection 3(1)  “A person who:  (a) while he is the owner or possessor of any premises, or uses them temporarily or in any other way, maintains or uses these premises as a house of bets or a house of gambling or for playing any of the games to which sec. 6 of the present Law applies; or  (b) allows premises of which he is the owner or possessor, or which he uses temporarily or in any other way, to be used as a house of bets or a house of gambling or for playing any of the games to which sec. 6 of the present Law applies; or  (c) is in charge or manages or in any way helps or is involved in the management of premises which are maintained or used as a house of bets or a house of gambling or for playing any of the games to which sec. 6 of the present Law applies,  is guilty of a crime and is subject to imprisonment not exceeding a year or to a fine which does not exceed a thousand pounds or to both those penalties of imprisonment and fine”.</p> <p>Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling, section 6  “A person, wherever located, who plays any of the games which are widely known as “tsiolo”, “dice” or “roulette” or any other similar game which, according to the opinion of the court that adjudicates on the crime, is a variation of any of those games, or who gets together with other persons in order to play any of the above mentioned games or their variations, is guilty of a crime and is subject to imprisonment for a period not exceeding one year or to a fine which does</p>	<p><b>Cypriot law prohibits any and all supply of commercial casino gaming services.</b></p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>
---	--	---

<p>not exceed one thousand pounds or to both those penalties of imprisonment and fine.</p> <p>(2) The Council of Ministers is entitled by decree to declare any game as being a game for the purposes of section (1) of this section in addition to the games that are provided for therein and immediately thereupon, the provisions of subsection (1) of this section will be applicable to that game in the same way as they are applied in respect of the games which are currently provided for in that article.</p> <p>(3) A person who, in any street, club, coffee shop, hotel or motel, or any premises which are licensed to sell alcohol to the public, or in premises where people gather, or in premises of entertainment of the public, possesses any organs or machines which are used or appear to be used or are going to be used or have been used to play any of the games in relation to which this article applies, is guilty of a crime and is subject to imprisonment for a period not exceeding one year or to a fine which does not exceed one thousand pounds or to both those penalties of imprisonment and fine”.</p>		
<p>Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling, second section 6A(1)</p> <p>“Any person who -</p> <p>(a) uses in any place or puts into operation any slot machines or participates in gatherings in order to use or put into operation any machines of such kind;</p> <p>(b) controls or possesses any machines of such kind;</p> <p>(c) imports or manufactures any machines of such kind;</p> <p>is guilty of an offence and is liable to imprisonment for a period not exceeding two</p>	<p><b>Cypriot law prohibits any and all supply of machine gambling services outside casinos.</b></p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

years or a fine not exceeding £1.500 [approx. €2'550] or to both of these penalties and the court which judges the case may order the confiscation of the machine in relation to which the offence is committed".		
<p>Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling, section 2 (extract)</p> <p>"house of bets' means any premises used –</p> <p>(a) for betting being held between the persons frequenting the premises and -</p> <p>(i) the owner, the possessor or whoever has the maintenance of the premises or whoever makes use of the premises, or</p> <p>(ii) any person working on commission or on hire for, or conducting for, or on behalf of any such owner, possessor, or person maintaining or making use of the premises, or</p> <p>(iii) any person preoccupied with the business or management or in any way managing the business conducted in the premises, or</p> <p>(b) for the purpose of payment or collection in it (i.e. in the premises) of any money or other property by, or on behalf of the owner, possessor, or person maintaining or making use of the premises as, or as quid pro quo for -</p> <p>(i) assuring, obligating, promising or agreeing, explicitly or tacitly, to pay or later provide any money or other property for any event or possibility related to horse-racing or other race, fight, game or exercise of skills, or</p> <p>(ii) assuring the payment, or furnishing by another person, of any money or other property for any such event or possibility".</p>	<p>It is generally a criminal offence to offer betting services in Cyprus. Legislative exceptions to that prohibition have been enacted only in respect of pool betting services. <b>Cypriot law accordingly prohibits any and all supply of fixed-odds betting services.</b></p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

<p>Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling, subsection 3(1)</p> <p>“A person who:</p> <p>(a) while he is the owner or possessor of any premises, or uses them temporarily or in any other way, maintains or uses these premises as a house of bets or a house of gambling or for playing any of the games to which sec. 6 of the present Law applies; or</p> <p>(b) allows premises of which he is the owner or possessor, or which he uses temporarily or in any other way, to be used as a house of bets or a house of gambling or for playing any of the games to which sec. 6 of the present Law applies; or</p> <p>(c) is in charge or manages or in any way helps or is involved in the management of premises which are maintained or used as a house of bets or a house of gambling or for playing any of the games to which sec. 6 of the present Law applies,</p> <p>is guilty of a crime and is subject to imprisonment not exceeding a year or to a fine which does not exceed a thousand pounds or to both those penalties of imprisonment and fine”.</p>		
<p>Taxation of Horseracing Bets and Sweepstakes Law 1973, section 2 (extract)</p> <p>“In the present Law, unless it otherwise appears from the text –</p> <p>‘horseracing authority’ means the Nicosia race Club and includes the trustees, agents, assignees and successors in title thereof;</p> <p>...</p> <p>‘horseracing bet’ means the collective bet based on forecasts of the results of horse races held on that day in the Republic”</p>	<p>The Nicosia Race Club is effectively assured a <b>legislative monopoly</b> over the supply of <b>pool betting services in respect of horseracing</b> in Cyprus.</p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

<p>Taxation of Horseracing Bets and Sweepstakes Law 1973, section 6</p> <p>“(1) No horseracing bet or sweepstake may be made otherwise than by a coupon or pre-printed form or other document provided by the horseracing authority and on which the prescribed tax has been levied.</p> <p>(2) Failure to levy the prescribed tax voids the horseracing bet or sweepstake and constitutes a violation of the Law”.</p> <p>Collective Bets (Regulation and Taxation) Regulations 1998, subsec. 8(b) (extract)</p> <p>“... if horseracing bets are conducted in the licensed premises in relation to horse races being held in Cyprus by the Nicosia Race Club, the permission of the Club is required”.</p>		
<p>Collective Bets (Regulation and Taxation) Law, 1997, subsection 3(1)</p> <p>“Any person who carries out the business of receiving collective bets shall not do any act in relation to such business unless he is the holder of a license of receiver or assistant receiver of collective bets which is granted hereunder and which is referred to as a ‘receiver license’ or ‘assistant receiver license’ whichever the case might be”.</p> <p>Collective Bets (Regulation and Taxation) Law, 1997, section 4 (extract)</p> <p>“A license of receiver or assistant receiver is not issued to a person who:</p> <p>(a) is not a citizen of the Republic of Cyprus or a Member State of the European Union, or company limited by shares registered in</p>	<p>Pool or totalisator betting services on events other than horse races may only be offered to punters by persons who have been accorded licenses by the Cypriot government and such <b>licenses will only be issued to natural persons who are EU nationals or to corporate persons which are incorporated in Cyprus</b>. While these provisions do not prevent operators from other Member States establishing themselves in Cyprus by incorporating a Cypriot company, they will normally prevent such operators from directly supplying pool betting services to Cyprus and therefore constitute a barrier.</p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

Cyprus under the provisions of the Companies Law or any law which amends or replaces it; (b) ...		
<p>Collective Bets (Regulation and Taxation) Law, 1997, section 5</p> <p>“(1) The making or taking of any collective bet in any means other than by a coupon the form of which has received the approval of the Minister and which is issued or provided by the receiver or assistant receiver within licensed premises is prohibited.</p> <p>(2) Any receiver or assistant receiver of collective bets is obligated to maintain at the licensed premises a special cash register for the marking of coupons issued or provided by the said receiver or assistant receiver of collective bets which has received the approval of the Minister.</p> <p>(3) Any person violating the provisions of this section is guilty of a criminal offence and is liable to imprisonment for a term not exceeding one year or to a fine not exceeding £50.000 [approx. € 87’125] or both”.</p>	<p>As lawful pool betting may be conducted only by means of physical coupons marked by machines located in betting shops, it is effectively <b>illegal for operators in other Member States to supply betting services to Cyprus by means of communications technology</b>. This may be seen as a complete barrier to free movement of remote betting services.</p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>
<p>Lotteries Law, section 2 (extract)</p> <p>“‘lottery’ means any scheme for the distribution of prizes by drawing or by means which depend on chance”.</p> <p>Lotteries Law, section 10</p> <p>“Subject to the provisions of this Part, every lottery is illegal”.</p>	<p>Bingo is considered in Cyprus to constitute a type of lottery and lotteries are in principle illegal. As none of the exceptions foreseen in the Lotteries Law provide for the licensing of commercial operations, <b>Cypriot law effectively contains a complete barrier to the supply of commercial bingo services in Cyprus</b>.</p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

<p>Lotteries Law, section 2 (extract)  “lottery’ means any scheme for the distribution of prizes by drawing or by means which depend on chance”.</p> <p>Lotteries Law, section 8  “(1) (a) Any competition offering prizes for the prediction of a result, or for the prediction of a future event or of a past event whose result has not yet been determined or has not yet been made public, and  (b) Any other competition, success in which does not depend on the exercise of any skill may not be lawfully held through any newspaper or by means of it, or when its conduct is related to the sale of any item to the public or related to any project or undertaking related to the sale at issue.  (2) Any person violating any of the provisions of this Article shall be guilty of an offence and is liable to imprisonment for a period of up to 6 months or to a pecuniary fine not exceeding 450 Pounds or to both of the above penalties, without prejudice however to any criminal liability that may be imposed upon him in the event that he is prosecuted under the provisions of this Law which concern lotteries”.</p> <p>Lotteries Law, section 15 (extract)  “None of the provisions included in this Part shall apply to:  ...  (c) any lottery that is being organised by or for the Cyprus Broadcasting Corporation in the context of any radio or television broadcast, with the prior permission of the Minister of Finance and according to such instructions, terms or</p>	<p>Cypriot law effectively reserves to the <b>Cyprus Broadcasting Corporation the exclusive right to offer commercially lucrative media gambling services.</b></p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>
---	--	---



limitations as he considers necessary or expedient to give or impose”.		
<p>Lotteries Law, section 8</p> <p>“(1) (a) Any competition offering prizes for the prediction of a result, or for the prediction of a future event or of a past event whose result has not yet been determined or has not yet been made public, and</p> <p>(b) Any other competition, success in which does not depend on the exercise of any skill may not be lawfully held through any newspaper or by means of it, or when its conduct is related to the sale of any item to the public or related to any project or undertaking related to the sale at issue.</p> <p>(2) Any person violating any of the provisions of this Article shall be guilty of an offence and is liable to imprisonment for a period of up to 6 months or to a pecuniary fine not exceeding 450 Pounds or to both of the above penalties, without prejudice however to any criminal liability that may be imposed upon him in the event that he is prosecuted under the provisions of this Law which concern lotteries”.</p>	<p>Cypriot law imposes a <b>complete barrier to the supply of commercially lucrative sales promotional gambling services.</b></p>	<p>The limited information that is currently available to us about Cypriot law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

**B) DRAFT LEGISLATION**

No draft legislation concerning gambling services is presently before the Cypriot legislature<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Refer above, to point I.1. of this report on Cyprus.

**C) SELF-REGULATION**

The very limited information which has been provided or is otherwise available to us does not indicate that any self-regulatory norms have been adopted by any of the sectors of the Cypriot gambling industry.

**D) JURISPRUDENCE**

The authors of this report do not have direct access to Cypriot jurisprudence. We have been informed<sup>108</sup> that the Cypriot courts have not handed down any important jurisprudence concerning gambling law.

---

<sup>108</sup> By the Unit for Combating Money Laundering which has been established within the Law Office of the Republic of Cyprus and by the Ministry of Finance of the Republic of Cyprus.



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# CZECH REPUBLIC

## I. INTRODUCTION<sup>109</sup>

### 1. General approach to Gambling

The legal system of the Czech Republic takes the form of a civil law state and the Constitution of the Czech Republic proclaims it as a unitary state divided into eight administrative regions.

**Act No 202/1990 Coll. on Lotteries and other similar Games regulates in a uniform way the gambling industry.** A Lottery or other similar Game is a game, in which any physical person, who paid a deposit (wager), the return of which is not guaranteed to the participant, may take part in on voluntary basis. The win or loss is by the virtue of a random chance or any circumstance or event unknown beforehand, which, however, is specified by the operator in advance in the game terms and conditions (referred to as the "Gambling Scheme" henceforth). It does not matter whether the game is played with the use of mechanical, electromechanical, electronic or other devices.

The circumstances determining the winnings (the outcome of the drawing of lots, sport matches, horse races or other events to be run) may not be known to anyone in advance and they must be of such nature that they cannot be influenced by either the operator or the bettor.

The probability of winnings, with raffles, cash and merchandise lotteries and with instant lotteries may not be less than 1 : 200.

**Lotteries and other like games of chance that do not meet the conditions specified in the Act No 202/1990 Coll. on Lotteries and other like Games may not be licensed.**

### 2. Definitions

A **lottery** and other similar game of chance are according to the paragraph 1 of the Act on Lotteries and other similar Games all games in which players become entitled to a cash prize or other prize of pecuniary value in return for paying cash or providing pecuniary value, in case definite conditions occur. Winning or losing exclusively depends on chance.

A **consumer lottery** shall be deemed a contest, survey and any other activity for prizes, where the operator undertakes to pay the participants, determined by a draw or some other random selection method, prizes in cash, deposit books, securities, insurance etc., and real estate, and in which the participation is conditional upon purchase of specific goods, services, or buying some other product and documenting the purchase to the operator, or entering into a contract relationships with a provider of goods, services or some other product, or participation in a promotion or advertisement events organised by the provider or operator, also indirectly through a third party (hereinafter "consumer lotteries"). Consumer lotteries shall also include contests, surveys and other activities for prizes in which the operator, under the aforementioned conditions, undertakes to provide to the participants performance in kind, services or prizes comprising goods and products, etc., provided the

<sup>109</sup> *Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

sum total of all in-kind prizes in all games organised by the operator exceeds 200,000.- CZK (approx. 7.150.- €) in any calendar year and the value of a single prize exceeds the amount of 20,000.- CZK (approx. 715.- €). Contests, surveys and other activities for prizes mentioned above, organised by a single operator, in which the sum total of in-kind prizes in a given calendar year does not exceed the amount of 200,000.- CZK (approx. 7.150.- €) and the value of a single prize does not exceed the amount of 20,000.- CZK (approx. 715.- €) shall be reported to the financial office of jurisdiction.

**The Act No 202/1990 Coll. on Lotteries and other like Games understands under lotteries and other like games mainly:**

**a) Money lotteries or lotteries for prizes** in kind, with which a given number of tickets bearing serial numbers are issued by the operator according to the Gambling Scheme. If the tickets are divided into a number of series, then each series must include the same number of lottery tickets and each ticket must bear the indication of both the serial number and the series. The sale price of the ticket of each series must be the same in every series. All tickets, which have been issued, are included in the drawing.

**b) Tombolas** are games in which only the tickets that were sold are included in drawing. The tickets are sold and the prizes are given on the day and at the spot of the drawing.

**c) Numerical lotteries**, with which neither the number of participants nor the amount of game surety is specified beforehand, while the amount of game surety is taken as the multiplication of the issued tickets and the sale price per one ticket. The prize is calculated from the number of winners and the aggregate deposits (wagers) by means of a ratio determined in advance, or alternately, it can be calculated by means of a multiple of the deposit (wager), according to what number of digits were guessed by a participant from the limited number of digits that was drawn according to the Gambling Scheme.

**d) Instant lotteries** with which a participant learns whether it won or not after it removes the indicated cover of a particular box of the lottery ticket or lot (which is covered by the time of purchase) forthwith after it is purchased.

**e) Betting games that are operated by means of electronic or electromechanically controlled gaming machines** or other like devices (referred to as the "gaming machines" henceforth).

**f) Betting games, with which the prize winning is conditioned by the successful guess of the outcome** or scores of sport competitions, races, and the amount of the prize depends on the ratio between the number of winners and the total amount of the deposit (wager) and the prize ratio that is set in advance.

**g) Betting games operated with the use of a special type of tokens bearing the combination of fifteen digits** in the numerical series from one up to ninety, while neither the number of participants nor the game surety amount is known in advance. The drawing of lots takes place in the public with the use of a mechanical device and it consists in the gradual drawing of lots with digits from one up to ninety. The prize is calculated from the aggregate amount of deposits - accordingly to the type of the winning, and in each round in dependence on the outcome of the drawing of lots. The terms and conditions of game are set forth in detail in the Gambling Scheme.

**h) Betting games, with which the prize winning is conditioned by the successful guess of the outcome or scores of sport competitions**, races, or the successful guess of the outcome of other events of public concern providing the bets on such event is not in defiance

to any ethical principles. The prize is directly proportional to the prize ratio at which the bet was taken and the wager amount.

**i) Betting games operated in gambling parlours specifically established for this purpose (casinos)** including those operated with the use of mechanical devices (such as a roulette) with which neither the number of participants nor the wagered amounts during any one run of the game is not known beforehand. The prize is calculated from the deposited amounts or according to the terms and conditions that are set forth in the Gambling Scheme.

**j) Lotteries and other like games that are run by means of the technical devices operated directly by the bettors or operated via the telephone**, while neither the number of participants is determined in advance nor the amount that was wagered is known beforehand. The prize is calculated from the deposits according to the terms and conditions that are set forth in the Gambling Scheme.

**k) Betting games in which a win depends on guessing the order in which racehorses arrive at the goal post** and the win depends on the proportion of the winners to the sum total of collected bets and the proportion of wins determined in advance, or the win is proportional to the odds at which the bet was made and the amount of the bet.

### 3. Taxes

A license is granted if the operation of lotteries or other similar games is in compliance with other laws and provided that it does not disturb the peace and order, and further provided that the proper operation of lotteries or games is secured including the necessary equipment. A portion of the profits, in the percentage rates as set forth in the following Table, ranging from 6 % (minimum) up to 20 % (maximum) of the difference, must be used for social, medical, sport, environmental, cultural or other projects beneficial to the public. Profit, in this context, means the amount by which the operator's income, which is created by all betted amounts of all operated games, and which amounts are included in the account for the given fiscal period, exceeds the prizes disbursed to bettors, the administration fees, the local fees and the costs incurred in connection with state supervision.

Difference in mill. CZK	up to 50 (approx. € 1.8 mill.)	50-100 (approx. € 1.8-3.6 mill.)	100-500 (approx. € 3.6-18 mill.)	500-1000 (approx. € 18-36 mill.)	over 1000 (approx. € 36 mill.)
Fixed percentage of return	6%	8%	10%	15%	20%

Neither the operation of lotteries and other like games (nor the winnings from them) is subject to the income tax and the value-added tax. A licence is granted if the part of the proceeds specified by law is transferred to beneficial-to-the-public purposes.

The operation of lotteries and other similar games is deemed to include the activities aimed at organising and putting such lotteries and other similar games into operation, including the brokerage, organisational, financial, technical and other services related to the management of operation of such games as well as costs resulting from the termination of a specific game or lottery and accounting. Moreover, the operation of lotteries also includes the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees is determined in accordance with other respective tax laws. The Czech Republic's corporate tax for the year 2005 is 26%.



## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### 1. Legislation

- **Act No. 202/1990 of Collect., On Lotteries and other Like Games**
- Act No. 61/1996 Coll., on some measures against the legalization of the proceeds of crime and on the amendment and supplementation of connected Acts
- Decree of Ministry of finance on monitoring of casino activities - Vyhláška 285/1998 Sb. Ministerstva financí ze dne 26. listopadu 1998 o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinu
- Decree of Ministry of finance on slot machines - Vyhláška č. 223/1993 Sb. ministerstva financí ze dne 28. července 1993 o hracích přístrojích
- Decree of Ministry of finance concerning registration of certain types of games - Vyhláška č. 315/1999 Sb. Ministerstva financí ze dne 1. prosince 1999 o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií
- Tax Law Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů
- Vat Law Zákon č. 235/2004 Sb. O dani z přidané hodnoty
- Act No. 500/2004 Coll. On administrative procedure
- Civil Code (No 40 /1964 Coll.)
- Penal Code (No.140/1961 Coll.)
  
- Other sources of gaming law are as follows:
  1. Act No. 2/1969 Coll., on the Competences of Central Administration Authorities, as amended
  2. Act No. 531/1990 Coll., on Territorial Financial Authorities, as amended
  3. Act No. 455/1991 Coll., on Trade Licensing, as amended
  4. Act No. 424/1991 Coll., on Association in Political Parties and Political Movements, as amended
  5. Act No. 37/1995 Coll., on Non-Periodical Publications, as amended
  6. Act No. 3/2002 Coll., on Freedom of Belief and on Status of Churches and Religious Corporations
  7. Act No. 634/2004 Coll., on Administrative Fees, as amended
  8. Act No. 565/1990 Coll., on Local Fees, as amended
  9. Act No. 239/1992 Coll., on the State Cultural Fund of the Czech Republic
  10. Act No. 241/1992 Coll., on the State Fund of the Czech Republic for the Support and Development of Czech Cinematography, as amended
  11. Act No. 61/1996 Coll., on Some Measures against the Legalisation of Proceeds from Criminal Activities, as amended
  12. Act No. 359/1999 Coll., on the Social and Legal Protection of Children, as amended

13. Act No. 227/1997 Coll., on Endowments and Endowment Funds, as amended
14. Act No. 169/1999 Coll., on Serving Prison Sentences, as amended
15. Act No. 99/1963 Coll., the Code of Civil Procedure, as amended
16. Act No. 41/1993 Coll., on the Certification of Conformity of Transcripts or Copy with a Document, and on the Authentication of Signature by District and Municipal Authorities, and on the Issuance of Certificates by Municipal and District Authorities, as amended
17. Decree of the Ministry of Transport and Communications No. 272/2000 Coll., on the Authentication of Signature or on the Certification of Conformity of Transcript or Copy with a Document by Ship Commander
18. Decree of the Ministry of Justice No. 196/2001 Coll., on Fees and Compensation for Notaries and Administrators of Probate Estates, as amended

**B) DRAFT LEGISLATION**

SAZKA, a.s., Czech national lottery company, notified, without any specification, preparation of amendment to the Lotteries Act by the Czech Ministry of Finance.

**C) SELF-REGULATION**

SAZKA, a.s., Czech national lottery company, adheres to the EL Code of Conduct concerning the use of Information Society services for the distribution of gambling services.

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)

### III. BARRIERS

**A lottery or a similar game of chance shall be deemed according to the Act No. 202/1990 of Collect., On Lotteries and other Like Games** all games in which players become entitled to a cash prize or other prize of pecuniary value in return for paying cash or providing pecuniary value, in case definite conditions occur.

**Only a legal entity, which has its registered address in the territory of the Czech Republic, and which was granted the license to operate a lottery or other like game by the competent authority, may run a lottery or other like game.**

Lotteries and other like games may be operated only on the grounds of the license issued by the competent authority. If a lottery or other like game is operated by the state, the Ministry or a state agency thereby appointed shall act on its behalf.

**The license is granted if the operation of lotteries or other like games is in compliance with other laws** and provided that it does not disturb the peace and order, and provided that a proper operation of lottery or game is secured including the necessary equipment and if for social, medical, sport, environmental, cultural or other projects beneficial to the public it is used a portion of the profit, at the percentage rate ranging from 6 % (minimum) up to 20 % (maximum) of the difference, by which the operator's income, which is created by all betted amounts of all operated, and which are subject to accounting in the given fiscal period, exceeds the prizes disbursed to bettors, the administration fees, the local fees and the costs incurred by the state supervision.

**A lottery or other like game** (in particularly number lotteries, cash or merchandise lotteries, and instant lotteries) **may be operated by the state** (the Ministry or other governmental entity charged by the former), **a joint stock company with registered address in the territory of the Czech Republic**, all shares of which are registered shares (on name) and has been established for the operation of lotteries and other like games. The registered capital of such company is at least CZK 100,000,000.- (approx. 3.571.430.- €) and it may not be reduced below the minimum amount in the course of the time of the validity of the license.

**Betting games operated with the use of a special type of tokens may be operated by a joint stock company with registered address in the territory of the Czech Republic**, all shares of which are registered shares (on name), and which has been established for the operation of lotteries and other like games. The registered capital of such company is at least CZK 30,000,000.- (approx. 1.071.430.- €) and it may not be reduced below the minimum amount in the course of the time of the validity of the license.

**Betting games with which the prize winning is conditioned by the successful guess of the outcome or may be operated by a joint stock company**, all shares of which are registered shares (on name), and which has been established for the operation of such games, and the registered capital of which is at least CZK 10,000,000.- (approx. 357.142.- €) and CZK 30,000,000.- (approx. 1.071.430.- €) for casinos. The registered capital may not be reduced below the respective minimum amount in the course of the time of the validity of the license.

The operation of foreign lotteries including the sale of foreign lottery tickets, participation in betting abroad, with which the wagers are paid abroad, and the collection of wagers for betting games operated abroad or the mediation of wagers for betting games operated abroad, are prohibited. The operation of the Czech lotteries and other like games, with which the wagers are paid abroad, is prohibited. The Ministry may grant an exemption from this ban in order to ensure mutuality.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
Act No. 202/1990 of Collect., On Lotteries and other Like Games	§ 1/6 Only a <b>legal entity, which has its registered address in the territory of the Czech Republic</b> , and which was granted the license to operate a lottery or other like game by the competent authority, may run a lottery or other like game.	The information that is currently available to us about Czech law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.
Act No. 202/1990 of Collect., On Lotteries and other Like Games	§ 4/5 The licence to operate lotteries and other like games may only be issued to a legal entity that has its registered address in the territory of the Czech Republic. <b>The license may be issued to neither a Czech legal entity in which a foreign party holds ownership interest nor a legal entity in which such company has ownership interest.</b> The provisions of the second sentence shall not apply to casinos. <b>The Ministry may grant exemptions concerning casinos to local legal entities with foreign capital participation or legal entities in which such companies have a stake.</b>	Refer above, this point
Act No. 202/1990 of Collect., On Lotteries and other Like Games	§ 4/11 <b>The operation of foreign lotteries</b> including the sale of foreign lottery tickets, participation in betting abroad, with which the	Refer above, this point

	wagers are paid abroad, <b>and the collection of wagers for betting games operated abroad or the mediation of wagers for betting games operated abroad, are prohibited. The operation of the Czech lotteries and other like games, with which the wagers are paid abroad, is prohibited.</b> The Ministry may grant an exemption from this ban in order to ensure mutuality.	
Act No. 202/1990 of Collect., On Lotteries and other Like Games	§ 46a/1 The official language in procedures before the licensing body and the government supervision body is Czech. Any written communications are presented in Czech and any documents which are not drawn up in Czech shall be presented together with the official translation. The licensing body and the state supervision body may admit a court registered interpreter to participate in the proceedings provided that the presence of such interpreter is secured by the party dealing with such bodies at its own costs.	Refer above, this point

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)





Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# DENMARK

## I. INTRODUCTION

*Nota bene* – This examination of the law of Denmark has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

### 1. Danish position on gambling:

In Denmark there is a **general prohibition against lotteries, which can be found in the Act on Lottery Prohibition<sup>110</sup> and in the Sections 203 and 204 of the penal Code**. This prohibition can be **excepted by an authorization**. According to the Act on Lottery Prohibition the authorization can only be given to **lottery organizers who promote good causes**, while the **Act on Certain Games, Lotteries and Betting<sup>111</sup>** contains a specific **exception for one single company**. The company set up according to this act is the **Dansk Tipstjeneste A/S**.

Today the **Danish gambling market** is in principal **run by two main societies, Dansk Tipstjeneste A/S and Det Danske Klasselotteri A/S** (the Danish state lottery). Det Danske Klasselotteri has been set up by the Minister of Taxation, while the state owns 80% of the Dansk Tipstjeneste. The rest is owned by two Danish sports organizations. Currently Dansk Tipstjeneste runs lotteries, betting and has a wholly owned subsidiary that operates gaming machines outside casinos. With the Dansk Tipstjeneste and the Danish state lottery, **the Danish state ensures that the profit from the market is channeled to public benefit purposes**. In addition the market includes a number of private gaming providers who, like the state, either donate the profit to public benefit or, in return for their licenses and permits, pay a high duty to the State Treasury.

The objectives for the current system and legislation are:

- **keeping the consumption of games with financial stakes at a moderate level,**
- **protecting consumers when they engage in gaming and in betting activities,**
- **limiting gambling addiction and combating economic crime as well,**
- **restricting private individuals' access to utilize people's desire to gamble as a basis for a commercial gain<sup>112</sup>.**

**The significant contribution to the financing of public interest activities is closely connected with the aim of preventing gambling from being a source of private profit.<sup>113</sup>**

The establishment of Dansk Tipstjeneste in 1948 was conditional upon the profit going directly to sports and other activities of general benefit for the public or to the State Treasury.<sup>114</sup>

As a synthesis, we can notice that there are three types of authorized lotteries in Denmark:<sup>115</sup>

<sup>110</sup> Lov 06/03/1869 om Forbud mod lotteri m.m.

<sup>111</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr 1077 om visse spil, lotterier og væddemål

<sup>112</sup> Skatteministeriet, "Comments and corrections to the Draft Report – Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union", p. 8.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> The Future Gaming in Denmark – brief version, published by the Ministry of Taxation, 21/8 2003, p. 3. Can be found on [www.skat.dk/publikationer/udgivelser/1695/1913/](http://www.skat.dk/publikationer/udgivelser/1695/1913/).

- Lotto – provided by Dansk Tiptjeneste
- Class Lottery – provided by Det Danske Klasselotteri
- Charitable lotteries, e.g. Varelotteriet og Landbrugslotteriet, local charitable lotteries etc.

The gaming market is supervised by four ministries (Ministry of Taxation, Justice, Finance and Family and Consumer Affairs) and a Gaming Authority has been established. A breach of the acts will be sanctioned by a fine or prison according to the Criminal Code.

## 2. Definitions

### *Lottery*

An arrangement where the participants, against the payment of a stake, obtain a chance to win and where the winning depends on the hazard.<sup>116</sup> Arranging lotteries is therefore permitted in the form of raffles, scratch lotteries, bingo, etc.<sup>117</sup>

### *Casino gaming*

Casino gaming involves roulette (both French and American), baccarat and black jack. Casino gaming requires a permit from the Minister of Justice.<sup>118</sup> The Minister of Justice can allow other kind of games, as well as limit the number of games in a casino.<sup>119</sup>

### *Machine gambling outside casinos*

Prizewinning gambling machines include mechanic or electric machines that can be used for games where the gambler, against an **economical stake**, can **win a prize containing money in cash or gambling money**.<sup>120</sup>

- gaming with money is understood as games where the prize is paid out in cash or in gaming money with the possibility to exchange it for cash.
- gaming with gambling money is understood as games where the prize is paid out in gambling money that can be exchanged for goods or services.
- a gaming hall is understood as manned premises where prizewinning gambling machines can be placed.

### *Betting*

Betting can be made on dogs, horses, etc.<sup>121</sup> Regarding dogs and horses the bets can be placed on fixed odds (bookmaker betting) and on bets with current odds (totalizator betting).<sup>122</sup> Betting involves an element of chance.

<sup>115</sup> Skatteministeriet, "Comments and corrections to the Draft Report – Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union", p. 2.

<sup>116</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 1 sec. 3.

<sup>117</sup> Dansk Tiptjeneste, information delivered after the consultation of the Preliminary Draft Report.

<sup>118</sup> Lovbekendtgørelse 1994-10-10 nr. 861 om spillekasioner, ch. 1 art. 1 and ch. 2 art. 2 sec. 1.

<sup>119</sup> Lovbekendtgørelse 1994-10-10 nr. 861 om spillekasioner, ch. 1 art. 1 and ch. 2 art. 2 sec. 2.

<sup>120</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 1 art. 2.

<sup>121</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og vaeddemal, art. 1.

<sup>122</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og vaeddemal, art. 1A sec. 2 and 3.

**Bingo**

An arrangement where the participants, against the payment of a stake, obtain a chance to win and where the division of the winning depends on the hazard.<sup>123</sup> In the Danish interpretation of the game, Bingo doesn't differ from other lotteries encompassed by the Lottery Prohibition Act. **The prize cannot be money**, securities or similar, though this restriction can be **exempted** from in a specific area **authorized by the police**.<sup>124</sup> Gift vouchers can constitute a bingo prize as long as they can't be exchanged for money.

**Media gambling services**

There is no legal definition of media gambling services.<sup>125</sup>

**Promotional games**

There is no legal definition of promotional games.<sup>126</sup>

**3. Taxes**

Danish games of chance are not subject to VAT (the standard rate of 25%) except for certain slot machines (machines without cash prizes located in mobile amusement parks).

The profits on games, lotteries and betting on the Faroe Islands and in Greenland accrue to the Faroe Islands and Greenland respectively.<sup>127</sup>

**Lotteries<sup>128</sup>**

Prizes in cash are subject to a 15% tax on the part that exceeds DKK 200 (approximately EUR 26) cf. the Prize Duty Act, regardless of whether it is Lotto provided by Dansk Tipstjeneste,<sup>129</sup> the Class Lottery<sup>130</sup> or a charity lottery, e.g. Landbrugslotteriet or Varelotteriet.<sup>131</sup> Other prizes (not prizes in cash) are subject to a 17.5% tax on the part that exceeds DKK 200 (approximately EUR 26). The prize duty is payable by the prizewinner but collected by the provider of the lottery. The prizes are however exempt from income tax.

<sup>123</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 1 sec. 3.

<sup>124</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 5.

<sup>125</sup> See information in a letter from Skatteministeriet.

<sup>126</sup> See Bekendtgørelse af lov 2000-07-17 nr 699 om markedsføring (*The Marketing Practices Act*, consolidated Act n°699 of 17 July 2000).

<sup>127</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og vaeddemal, art. 6A sec. 2.

<sup>128</sup> Informations provided by: Skatteministeriet, "Comments and corrections to the Draft Report – Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union", p. 9-10.

<sup>129</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og vaeddemal, art. 6.

<sup>130</sup> Lovbekendtgørelse 2005-12-02 nr. 1146 om om afgift af gevinster ved lotterispil mv., art. 1, letter d.

<sup>131</sup> Lovbekendtgørelse 2005-12-02 nr. 1146 om om afgift af gevinster ved lotterispil mv., art. 1, letter a.

In addition to the duties payable of the prizes Dansk Tipstjeneste pays 16% of the total stake as a tax<sup>132</sup> but no standard company tax. The profit generated after payment of tax to the Danish State, the prizes and administrative expenses, depreciations, provisions etc. and dividend goes to charitable causes and non-profit purposes.

In addition to the duties payable of the prizes Det Danske Klassenlotteri pays a license fee that amounts to 6% of the total stake.<sup>133</sup> Det Danske Klassenlotteri A/S also pays the standard company tax of 28%.

### **Casinos**

The tax for casino gaming:<sup>134</sup>

- if the Gross Gaming Revenue is EUR 536,655.98 (DKK 4 million<sup>135</sup>) or below the tax rate is 45%.
- If the Gross Gaming Revenue is above EUR 536,655.98 (DKK 4 million) the tax is EUR 241,495.19 (DKK 1,800, 000: 45% of 4 million) and 75% of the rest.

### **Machines outside casinos**

There is a fixed tax of EUR 100 (DKK 750) per machine per year.<sup>136</sup>

For gaming machines containing prize money the tax is 40% on the gross gaming revenues.<sup>137</sup>

Restaurants with gaming machines also have to pay an extra 30% tax on the gross gaming revenues that exceed EUR 4,021.93 (DKK 30,000).

Gaming halls have to pay an extra 30% tax on the gross gaming revenues that exceed EUR 33,522.99 (DKK 250 000). This limit is increased by EUR 402.265 (DKK 3,000) per machine if the total number of machines is below 50 machines.<sup>138</sup> If the total number of machines is 50 or above, the limit is increased by EUR 402.265 (DKK 3,000) per machine for the first 49 machines and by 201.117 (DKK 1,500) per machine for the rest.

### **Betting**

The tax on games and betting is as starting point:

- 16% of the total stake<sup>139</sup>.

However for the following types of betting the tax is either:

- Bookmaker betting: 30% of the amount by which the stake exceeds the prizes (the Gross Gaming Revenue) 140 or

<sup>132</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 1A.

<sup>133</sup> Bevillingen til Det Danske Klassenlotteri A/S til at drive klasselotteri i Danmark, art. 2.

<sup>134</sup> Lovbekendtgørelse 2002-05-27 nr. 337 om afgift af spillekasinoer.

<sup>135</sup> Lovbekendtgørelse 2005-12-02 nr. 337 om afgift af spillekasinoer. Art. 2, sect. 2.

<sup>136</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 2 art. 3 sec. 3.

<sup>137</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 3 art. 23.

<sup>138</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, art. 23, sec. 3.

<sup>139</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 1A, sec. 1.

<sup>140</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 1A, sec. 2.

- Totalizator games: a monthly tax of 11% of the amount for which the stake in totalisator betting on horse or dog racing exceeds the prizes (Gross Gaming Revenue) and an additional tax of 19% of the monthly Gross Gaming Revenue exceeding EUR 2,226,666 (DKK 16,700,000).<sup>141</sup>

Dansk Tipstjeneste A/S has a license to organise betting. The profit generated by totalizator betting on the individual horse racing track shall accrue to the track in question. This profit shall be computed to 21,25 % of the revenue from the totalizator betting on the individual horse racing track.<sup>142</sup>

At **local totalizator games**<sup>143</sup> in connection with dogs and horses the tax is 1% of the part of the stake that belongs to a prize-game or betting-game and 11% for the part of the stake that belongs to other kinds of games.<sup>144</sup> V5 and V6 games are exempted – they always pay 16% tax.

Totalizator games in connection with other forms of betting are taxed as follows when:<sup>145</sup>

- If the stake sum is not above EUR 3,351.96 (DKK 25,000) the tax is 10%.
- If the stake sum is above EUR 3,351.96 (DKK 25,000) but not above EUR 6,704.11 (DKK 50,000) the tax is EUR 335.185 (DKK 2,500) + 15% of the rest.
- If the stake sum is above EUR 6,704.11 (DKK 50,000) but not above EUR 13,408.20 (DKK 100,000) the tax is EUR 838.012 (DKK 6,250).
- If the stake sum is above EUR 13,408.20 (DKK 100,000) the tax is EUR 2,178.81 (DKK 16,250) + 25% of the rest.

If the **profit from the totalizator is significantly higher** than can be assumed reasonable for the use of the permit holder's own purposes or for the purposes that he naturally supports, **the Minister of Taxation can demand**, after negotiations, that the **permit holder gives a certain amount to charitable causes** or other good causes.<sup>146</sup> This provision has never been put to use<sup>147</sup>

### **Bingo**

Regarding bingo there is **no tax on the turnover**. Prizes in cash are subject to a 15% tax on the part that exceeds EUR 26,000 (DKK 193,931.48). On the other prizes there is a 17,5% tax on the part that exceeds EUR 26,000 (DKK 193,931.48). These taxes are only paid when the bingo is public.<sup>148</sup>

<sup>141</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og vaeddemal, art. 1A, sec.3.

<sup>142</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og vaeddemal, art. 3A.

<sup>143</sup> See commentaries from the Skatteministeriet, «Comments and corrections to the Draft Report – Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union», p. 11.

<sup>144</sup> Lovbekendtgørelse 2002-05-08 nr. 286 om locale totalisatorspil, art. 2A.

<sup>145</sup> Informations provided by the Skatteministeriet, "Comments and corrections to the Draft report – Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union", p. 11, referring to Lovbekendtgørelse 2006-01-16 nr. 22 om locale totalisatorspil, art. 2B, a recent law that has otherwise not been taken into account, as long as it has been enacted after the 31.12.2005.

<sup>146</sup> Lovbekendtgørelse 2002-05-08 nr. 286 om locale totalisatorspil, art. 5.

<sup>147</sup> Informations provided by the Skatteministeriet, "Comments and corrections to the Draft report – Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union", p. 11.

<sup>148</sup> Lovbekendtgørelse 1993-07-27 nr. 636 Gevinstafgiftsloven art. 1 sec. 1 p. e and art. 2 and Bekendtgørelse om afgift af gevinster ved offentlige bortlodninger m.v. and Skatteministeriet publication about the future gambling, chapter on taxes p. 4

---

***Sales promotional gambling***

Commercial games are submitted to taxation after the statutory decree nr. 636 of July 27 on taxation of lottery earnings that in Denmark concern lotteries, draws and contests which are considered as public.

Gains in money are taxed 15% of the part that exceeds EUR 26.8216 (DKK 200). Other gains are taxed 17.5% on the value of the prize that exceeds 26.8218 (DKK 200). Despite the fact that the taxation concerns the players it is the organizer of the lottery who is obliged to retaining and playing the taxation to the Danish Taxation Ministry.

***Charity***

A gaming hall can arrange a gamble with money that goes to charitable purposes. This will reduce his tax (see machine gambling outside casinos) with 95% on the part that according to art. 23 exceeds 30% of the gross gaming revenues.<sup>149</sup> Beside the slot machine gambling outside casinos the monies from Dansk Tiptjeneste, charity lottery e.g. Landbrugslotteriet or Varelotteriet, and local bingos and lotteries, also goes to charitable purposes<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 3 art. 25 and art. 38.

<sup>150</sup> Informations provided by the Skatteministeriet, "Comments and corrections to the Draft report – Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union", p. 11.

---

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### 1. General

- Lovbekendtgørelse 2005-12-02 nr. 1146 om afgift af gevinster ved lotterispil m.v. (*Prize duty act*)
- Bekendtgørelse 1999-12-03 nr 878 om indbetaling af afgift af totalisatorspil (*Payment of Duty from Totalizators Regulation*)
- Bekendtgørelse af lov 2000-07-17 nr 699 om markedsføring (*Marketing Practices Act*)
- Bekendtgørelse 2005-09-27 nr. 909 af straffeloven (*Criminal Code*)
- Bekendtgørelse nr 1152 af 16/12/1994 om fastættelse af beløbsgrænser i konkurrencer (*Regulation on the determination of authorized winnings through draws and prize competition*)
- Lov 2005-05-18 nr 325 om ændring af visse skatte- og afgiftslove, arbejdsmarkedetsloven, opkrævningsloven og miljøbeskyttelsesloven (*Amendment act of certain Tax and Duty Laws, Labour Market Funds Law, Collection Money Order Law, Environmental Protection Law*)
- Bevilling till Dansk Tipstjeneste A/S til at afholde visse spil, lotterier og væddemål. (*Licence granted to Dansk Tipstjeneste A/S to supply certain Games, Lotteries and Betting*)

#### 2. Lotteries

- Lov nr 18027 06/03/1869 om Forbud mod lotteri m.m. (*Lottery prohibition act*)
- Lov nr 63 af 01/04/1913 om Indskrænkning i Adgangen til Omsætning af Lotterisedler m.m. (*Restricted access of the Circulation of Lottery Tickets Act*)
- Bekendtgørelse 1956-02-13 nr 29 om afgift af gevinster ved offentlige bortlodninger m.v. (*Regulation on duties from lotteries*)
- Bekendtgørelse 2003-05-26 nr 408 om kontrol og overvågning i medfør af lov om Det Danske Klasseslotteri A/S (Klasseslotterilove) og lov om visse spil, lotterier og væddemål (tips- og lottoloven) (*Regulation under the Pools and Lottery act*)
- Bekendtgørelse 2003-11-12 nr 901 af Lov om Det Danske Klasseslotteri A/S (*State lottery act*)
- Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr 1077 om visse spil, lotterier og væddemål (*Pools and Lottery act*)
- Cirkulære om afgift af gevinster ved offentlige bortlodninger (CIR nr 21 20/02/1956) (*Circular on taxes of profit from public lotteries*)
- Cirkulære om bortlodning (CIR nr 147 af 01/08/1994) (*Circular under the Lottery prohibition act*)
- Vejledning til brug for politiet ved overgangen til det nye bortlodningscirkulære (VEJ nr 11032 af 31/01/1984) (*Guidelines for Police Officials during the Transition to the New Lottery Circular*)
- Bevilling till det Danske Klasseslotteri A/S til at drive klasseslotteri i Danmark. (*Licence granted to Danske Klasseslotter to organize class-lottery in Denmark*)
- Bevilling till Landbrugslotteriet 24/3 1994 (*Licence of the Lottery for the benefit of farmers*)
- Bevilling till Vare- og Industrielotteriet 30/10 1996 (*Licence granted to the Products- and Industry Lottery*)



**3. Casino Gaming**

- Bekendtgørelse 1994-06-13 nr 496 om spillekasinoer (*Casino Act Regulation*)
- Bekendtgørelse af lov 1994-10-10 nr 861 om spillekasinoer (*Casino act*)
- Lovbekendtgørelse 2005-12-02 nr 1145 om afgift af spillekasinoer (*Casino duty act*)

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Bekendtgørelse af lov 2002-07-25 nr 631 om gevinstgivende spilleautomater (*Regulation under the Slot machines act*)
- Cirkulære om Spilleautomatlovensagsudlægning (CIR nr 207 af 22/12/2000) (*Circular on Slot Machines Act*)
- Cirkulære om administrative bødefastsættelser ved overtrædelse af spilleautomatloven (CIR nr 39 af 30/04/2002) (*Circular on Stipulation of Fines for Violation of the Slot Machines Act*)

**5. Betting**

- Lovbekendtgørelse 2002-05-08 om lokale totalisatorspil (*Local totalizator act*)
- Lovbekendtgørelse 2006-01-16 nr. 22 om locale totalisatorspil, art. 2B.
- Bevilling till Dantoto A/S til at foranstalte væddemål i forbindelse med heste- og hundeløb. *Licence granted to Dantoto A/S to organize Betting on Horse - and Dog Racing*

**6. Bingo**

- Cirkulæreskrivelse om bankospil ved brug af privatradioanlæg (CIS 11705 af 13/11/1986) (*Circular Letter on Bingo at Private Broadcasting*)

**7. Media Gambling Services**

- Cirkulæreskrivelse om bortlodninger (vejledende retningslinjer for bladkonkurrencer og lotterier set i relation til Markedsføringslovens § 8) (CIS nr 11450 af 30/07/1982) (*Circular Letter on Lotteries (Guidelines for newspaper contests and lotteries related to the Marketing Practices Act)*)

**8. Sales Promotional Gambling**

- Bekendtgørelse af lov 2000-07-17 nr 699 om markedsføring (*Marketing Practices Act*)

**9. Charity Gambling**

- Our research did not reveal any relevant information

**B) DRAFT LEGISLATION**

Our research did not reveal any relevant information.

**C) SELF REGULATION**

Self regulation of Dansk Tipsjeneste A/S.

**D) JURISPRUDENCE**

- Østre Landsret 14th of September 2000 Gerhard & Jörg Schindler v. the Danish Ministry of Justice and Ministry of Taxation.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

Our research did not reveal any relevant information.

##### 2. Lotteries

A lottery is an arrangement where the participants, against the payment of a stake, obtain a chance to win and where the winning depends on the hazard.<sup>151</sup>

**The Lottery Prohibition Act** states a **general prohibition against any lotteries** organized in Denmark or abroad.<sup>152</sup> In addition to the general prohibition against lotteries there's a general prohibition against games of chance in article 203 and article 204 in the Criminal Code.<sup>153</sup> An **exception** is made if **an authorization has been obtained**. An authorization can be obtained for lotteries with a **charitable cause and where the clientele is restricted to a city** or similar.

According to the **Act on Certain Games, Lotteries and Betting** article 1, the Minister of Taxation shall also be authorized to issue licenses for offering lotteries against payment of tax to the state:

The Minister of Taxation shall be authorized to issue licenses for offering games, lotteries and betting against payment of tax to the state.

Article 2 stipulates that the **license** mentioned above only shall be **granted to one company**:

- “(1) A license pursuant to section 1 of this Act shall only be granted to one company. Any company in which the share capital is subscribed by the company mentioned in the first sentence hereof may, however, be granted a betting license as mentioned in section 1 a. (3) of this Act.
- (2) A license can be granted for a period of up to five years at a time. Renewal of the license requires the approval of the Danish parliament's Finance Committee.
- (3) The companies mentioned in subsection (1) hereof shall be set up as limited companies. The Danish Companies Act shall apply to the companies unless otherwise is stated in this Act. The Articles of Association of the companies and changes to such Articles, if any, shall be approved by the Minister of Finance.”

Further on it is regulated that the company set up shall be a limited company with a share capital of at least EUR 67,046.68 (DKK 500,000).<sup>154</sup> The state shall subscribe to 80 % of the share capital, while the Danish Sports Association and the Danish Gymnastics and Sports Associations subscribe to 10 % each.

<sup>151</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 1 sec. 3.

<sup>152</sup> Lov 1869-03-06 om forbud mod lotteri m m, art. 2.

<sup>153</sup> Bekendtgørelse 2005-09-27 nr. 909 af straffeloven.

<sup>154</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 3 sec. 1.

The company that has been set up according to the regulations mentioned above is the **Dansk Tipstjeneste A/S**.<sup>155</sup> The license has been granted for a year at a time for the last four years. The last license was granted the 12 December 2005 for the period 2006-01-01 to 2006-12-31.<sup>156</sup> In the last license granted to Dansk Tipstjeneste A/S it has been added that the advertising of the games mustn't give the impression of being aggressive neither in form nor content.<sup>157</sup> On the website [www.tips.dk](http://www.tips.dk) Dansk Tipstjeneste is obliged to have visible information about being monitored by the Danish Gambling Board, including a direct link to the authority.<sup>158</sup> Dansk Tipstjeneste A/S must pay the costs for the Minister of Taxation's supervision and inspection of its activities.<sup>159</sup> According to article 5 no less than 45% of the stakes shall be paid out as prizes. Before the expiry of the license Dansk Tipstjeneste A/S must forward to the Minister of Taxation a statement explaining how the company has complied with the provisions on the license.<sup>160</sup>

In the license granted to Dansk Tipstjeneste A/S, the Danish Ministry of Taxation stresses that Dansk Tipstjeneste A/S has an obligation to supply attractive games. This is mainly to "attempt to avoid Danish punters demanding games from games suppliers operating illegally in Denmark, including via the internet".<sup>161</sup> Further on the Ministry states that **Dansk Tipstjeneste A/S**, in its marketing and development of products, **shall attempt** "to channel Danes' betting activities into legal, controlled games while **keeping consumption at a moderate level** in relation to a free market situation".

The company's **profit** generated, after payment of tax to the Danish State, the prizes and administrative expenses, depreciations, provisions etc. and dividend, **goes to charitable causes and no-profit purposes**.<sup>162</sup> It is apportioned in the following way:

- 1) 66,44 % to the Ministry of Culture
- 2) 12,67 % to the Ministry of Education
- 3) 3,39 % to the Ministry of Environment
- 4) 10,42 % to the Ministry of Social Affairs
- 5) 2,95 % to the Ministry the Interior and Health
- 6) 0,39 % to the Ministry of Science, Technology and Innovation
- 7) 3,74 % to the Ministry of Finance

There are also specific regulations on how the different ministries shall apportion their share to the Danish sports organizations.<sup>163</sup>

Dansk Tipstjeneste complies with Danish marketing law regulations and with the ICC's international code on advertising. Dansk Tipstjeneste has in addition and for many years had internal guidelines on how Dansk Tipstjeneste should market its products, including with respect to children and youth. The guidelines include descriptions of Dansk Tipstjeneste's duty as a responsible gambling provider to always maintain a balance between offensive and efficient marketing and to ensure that marketing is not offensive or encourages irresponsible gambling.<sup>164</sup> Dansk Tipstjeneste has had internal guidelines for product development with respect to gambling addiction since 2004. As a part of these guidelines, Dansk Tipstjeneste

<sup>155</sup> Bevilling till Dansk Tipstjeneste A/S til at afholde visse spil, lotterier og væddemål.

<sup>156</sup> Informations provided by the Skatteministeriet, *op. cit.*, p. 12.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 4.

<sup>160</sup> Informations provided by the Skatteministeriet, *op. cit.*, p. 13.

<sup>161</sup> Bevilling till Dansk Tipstjeneste A/S til at afholde visse spil, lotterier og væddemål.

<sup>162</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 6A sec. 1.

<sup>163</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 6B-6H.

<sup>164</sup> Information provided by Dansk Tipstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.

has developed a traffic light system, which indicate whether a game or future planned game requires special monitoring or any restrictions in the form of amount or quantity restrictions before it can be developed.<sup>165</sup>

The following self-regulation covers the gambling services provided by Dansk Tiptstjeneste A/S:<sup>166</sup>

- An age limit of 16 years for purchase of gambling services at the agents.
- An age limit of 18 years for purchase of:

\*The game Trackside,

\*gambling via [www.tips.dk](http://www.tips.dk), and

\*Lotto Service (a subscription to automatic renewal)

Nevertheless, Dansk Tiptstjeneste's marketing must not encourage gambling beyond gambler's capacity or encourage gambling by the young. Games marketing must therefore never target children and youths under 18 years, which should also be reflected in communication design and media selection<sup>167</sup>.

- A limit on the total stake to be wagered:

\*EUR 670.386 (DKK 5,000) a day on all games on [ww.tips.dk](http://ww.tips.dk) (not scratch cards where the limit is EUR 67.0392 (DKK 500) a day).

\*The limit of EUR 670.385 (DKK 5,000) a day also includes bank transfer.

\* EUR 13,407.78 (DKK 100 000) a year.

\* However there is an additional limit on the total stake to be wagered of EUR 201.146 (DKK 1,500) a week if Lotto service is used (a subscription to automatic renewal).

There are essentially no stake limits for games purchased via Dansk Tiptstjeneste's agents. However, in 2004, Dansk Tiptstjeneste introduced a stake limit on Dansk Tiptstjeneste's bookmaker game Oddset, which limits the individual gamblers to stakes of EUR 670.385 (DKK 5,000). The reason for this was Dansk Tiptstjeneste's desire to limit the opportunity for high stake gambling and therefore limit the risk of gambling addiction and criminality.<sup>168</sup>

There are **three regular lotteries operating on a national scale** that have been given an authorization, **Landsbrugslotteriet, Varu- og Industrilotteriet and Danske Klasseelotteriet**. The authorizations for Landsbrugslottery and the Varu- og Industrilottery have been granted by the Minister of Justice in accordance with article 2 section 2 in the **Act on Lottery Prohibition**:<sup>169</sup>

"All of the special permits given for lotteries shall, nevertheless, continue to be valid during the time, for which they have been granted, and there will in the future be possible to grant permissions **for lotteries with exclusively charitable causes**."

In the **Public Notice on Lotteries** it is stipulated that **organisations domiciled in Denmark** can receive a license to hold a lottery:<sup>170</sup>

Lottery permit is granted by the director of the police to a, in this country, domiciled organisation, institution or committee that is composed of at least three, in this country, domiciled persons.

<sup>165</sup> Information provided by Dansk Tiptstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.

<sup>166</sup> Information provided by the Skatteministeriet, *op. cit.*, p. 12.

<sup>167</sup> Information provided by Dansk Tiptstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.

<sup>168</sup> Information provided by Dansk Tiptstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.

<sup>169</sup> Lov 1869-03-06 om forbud mod lotteri m m.

<sup>170</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 1 sec. 1.

Article 2 specifies the conditions for a permit to be granted:

- (1) A lottery permit can be given in the benefit for charity or other causes that are for the public good.
- (2) Lottery permit cannot be given in the benefit for political purposes.
- (3) Lottery permit cannot be given where the prize will be won due the gambler's choice of individual numbers or indications.
- (4) Lottery permit for machines or electronic terminals cannot be given.

There is also **the state lottery Danske Klasselotteri A/S that has permission to organise lotteries.**<sup>171</sup> The license has been granted for a year at a time for the last four years. The last license was granted the 12 December 2005 for the period 2006-05-01 to 2007-04-30.<sup>172</sup> The conditions stressed in the licence to Dansk Tiptjeneste also apply to the Class Lottery, Danske Klasselotteri A/S.<sup>173</sup> This includes conditions such as channeling the demand into legal, controlled games and attempting to avoid Danish gamblers demanding lotteries from suppliers operating in Denmark, including *via* internet.<sup>174</sup> The last license granted to Det Danske Klasselotteri A/S adds that the advertising of the games mustn't give the impression of being aggressive neither in form nor in content.<sup>175</sup> On the website [www.klasselotteriet.dk](http://www.klasselotteriet.dk) Det Danske Klasselotteri A/S is obliged to have visible information about being monitored by the Danish Gambling Board, including a direct link to the authority.<sup>176</sup> Before the expiry of the license Det Danske Klasselotteri A/S must forward to the Minister of Taxation a statement explaining how the company has complied with the provisions in the license.<sup>177</sup>

In article 4a it is stipulated that **anyone who sells or facilitates participation in class-lotteries which don't have a Danish license shall be punished with a fine or prison up to 6 months.** According to article 4a section 5 of the State Lottery Act, the breach can also be punished according to the Danish **Criminal Code** chapter 5 and 22.<sup>178</sup> **The Gaming Authority will supervise the gaming market.**<sup>179</sup>

In the Lottery Prohibition Act against lotteries there is also article 5 which regards **advertisements for lotteries:**

"Publications in national papers of foreign lottery-plans and of advertisements regarding the, according to §§ 2-4 here in the Country, other prohibited societies and offers are punishable by fine,...The same punishment will be ordered for the one who, in another way, spread plans for foreign or non authorized national lotteries."

Article 5 prevails other acts, but if article 5 is not applicable there is also article 10 section 1 of the Act on Certain Games, Lotteries and Betting which states that:

«(1)Any person who intentionally or grossly negligently

<sup>171</sup> Bekendtgørelse af Lov om Det Danske Klasselotteri A/S (LBK nr 901 af 12/11/2003) and Bevilling till det Danske Klasselotteri A/S til at drive klasselotteri i Danmark.

<sup>172</sup> Informations provided by the Skatteministeriet, *op. cit.*, p. 13.

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> LBK nr 960 af 21/09/2004 Bekendtgørelse af straffeloven ch. 5 and ch. 22 art. 203 and 204.

<sup>179</sup> Bekendtgørelse af Lov om Det Danske Klasselotteri A/S (LBK nr 901 af 12/11/2003), art. 4a sec. 6. Bekendtgørelse om kontrol og overvågning i medfør af lov om Det Danske Klasselotteri A/S og lov om visse spil, lotterier og væddemål (BEK nr 408 af 26/05/2003).

- (1) **provides games, lottery or betting in Denmark without a license** pursuant to section 1 of this Act; or
- (2) **facilitates access** to games, lotteries or betting outside the scope of a license pursuant to section 1 of this Act,

shall be **punishable** by fine or imprisonment of up to six months.

- (2) Where aggravating circumstances exist, includes especially repeat of offences or where the offence was particularly grave, the penalty pursuant to subsection (1) may increase to 12 months' imprisonment,

- (3) Any person who intentionally or grossly negligently

- (1) for commercial purposes facilitates access to the licensee's games, lotteries and betting without the licensee's approval;
- (2) offers any kind of games, lotteries, betting or competition by using the licensee's gambling coupons, gambling results, equipment etc. without the licensee's approval; or
- (3) **advertises for games, lotteries or betting outside the scope of a license** issued in pursuance to section 1 of this Act

shall be punishable by fine.»

The word «provides» in section 1 number 1 is to be interpreted broadly.<sup>180</sup> **The provision covers national and foreign games, lotteries and betting targeted directly at and available for Danish players.** This involves that it is illegal for foreign game providers to offer gaming, which by its marketing methods, choice of language or selection of games can be said to be targeted directly at Danish players. **Games offered via the internet should be considered as offered in Denmark if the offer is directed at the Danish market.** This includes that the game provider's homepage is written in Danish, has a Danish customer service or it's in other ways clear that the gaming is directed at Danish players. The expression «facilitates» in section 1 number 2 is to be understood as any activity intended to establish gaming or to increase the participation in illegal gambling, offered electronically or in any other way.<sup>181</sup> One example is having a link to a homepage to a game provider without a Danish license.

The Gaming Authority has given some guidance on what is included in "advertises" in article 10 section 3 number 3.<sup>182</sup> The following list is independent of the type of medium used and is not exhaustive:

**Publicities/advertisements:** All ads that are advertising unlawful gambling societies or their products.

**Protest advertisements:** Ads that are worded as a political message (example as a protest against the Danish gaming monopoly), if the ad is paid of and originates from an unlawful gaming society and the gaming society's name or logo are mentioned.

**Job advertisements:** When the ad, in the design and exposure, undoubtedly has a marketing value – or if the ad encourages unlawful actions.

**Sponsoring/Donations:** If the sponsoring/donation contributes to information regarding/reports on the unlawful game or gaming society – or in another way has some clear marketing value.

<sup>180</sup> Explanatory notes to article 10 of the Games, Lotteries and Betting Act.

<sup>181</sup> Explanatory notes to article 10 of the Games, Lotteries and Betting Act.

<sup>182</sup> Information from the Department for Gambling 18 February 2004.



The Gaming Authority is responsible for monitoring the gaming market<sup>183</sup> and article 10 continues stating in section 5 that **criminal liability** pursuant to the provisions in Part 5 of the Danish Criminal Code **may be imposed on companies etc (legal persons)**.<sup>184</sup>

**The rules mentioned above may all constitute a barrier to the free movement of services and goods within the European Union. Though such barriers can be justified by certain purposes.** The European Court of Justice has, in several cases, ruled that national barriers in the gaming market are justified.<sup>185</sup>

The objectives for the current system and legislation are on one hand security, i.e. **consumer protection and the battle against crime** and on the other hand social politics, i.e. **ensuring that the profits from the gambling market are put into public's general interests**. The basic considerations underlying existing Danish gambling legislation have been unchanged for more than 250 years. Furthermore, the primary consideration of Danish gambling legislation is consumer protection, including the protection of gamblers' legal status, and to limit excessive gambling, whereas financial considerations do not play such a prominent role.<sup>186</sup>

**The Danish High Court has treated a case regarding the motives behind the Danish legislation.**

In a case from 2000 the question whether the Danish legal barriers are justified or not was treated. A Danish High Court had to take a position on whether the prohibition against advertising and selling lotteries is based on justified social matters that would mean that the restrictions don't go against the EU-regulations. In the case the Süddeutsche Klassenlotterie wanted to sell and advertise lots to lotteries in Denmark. **The Ministry of Justice refused to grant a license with reference to the law on prohibition of lotteries.** Both the Ministry of Justice, the Ministry of Taxation and the Süddeutsche Klassenlotterie made references to the decisions in Schindler, Läärä and Zenatti.

**The High Court found that the plaintiff had not presented evidence that would allow the court to make a judgment on the question, whether the stated public reasons** (protection of players, prevention of crime, public order and the non-stimulation of demand) **were in fact real motives behind the legislation.** Following the case-law of the ECJ, which allows member states to exercise considerable discretionary powers if the restrictions can be said to be justified, the **court ruled in favor of the Danish Government.** The ruling was not appealed.

Another case is still underway in the Danish High Court. The company **Ladbrokes Worldwide Betting filed a complaint** against the Danish Government (The Ministry of Taxation) on the 1<sup>st</sup> of July 2004 after having been **denied a license to provide betting** and other fixed odds gambling services. In this area there is a state-controlled monopoly and only Dansk Tilstjeneste A/S has a license to operate. **Ladbrokes has argued that the real reason for the monopoly is a fiscal one and that therefore the legislation is not in conformity with the EC-treaty.** The case is still pending in the court.

Dansk Tilstjeneste has clarified that the **Danish State holds the view that "a monopoly structure is better than both a total ban and a more or less liberalized market.** A complete ban has long been an outdated measure and an impossible solution if an extensive

<sup>183</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 10 sec. 6. Bekendtgørelse om kontrol og overvågning i medfør af lov om Det Danske Klasselotteri A/S og lov om visse spil, lotterier og væddemål (BEK nr 408 af 26/05/2003).

<sup>184</sup> LBK nr 960 af 21/09/2004 Bekendtgørelse af straffeloven ch. 5 and ch. 22 art. 203 and 204.

<sup>185</sup> See Schindler case (C-275/92), Läärä case (C-124/97) and Zenatti case (C-67/98).

<sup>186</sup> Information provided by Dansk Tilstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.

black market for games with financial stakes is to be avoided. On the other hand, the introduction of a regulated liberalized market is bound to result in increased competition and consequently increasing gaming and betting activities. One main reason why Denmark has a gaming monopoly is precisely that the lack of competition limits the market".<sup>187</sup>

### 3. Casino Gaming

According to **the Casino Act the Ministry of Justice grants the license** to run a casino in Denmark.<sup>188</sup> Currently there are six casinos in Denmark. Following that there is **no monopoly** on this market there are no limits as to who can run a casino,<sup>189</sup> though a casino must be run in a "good way".<sup>190</sup> Article 1 stipulates that:

- "(1) The Minister of Justice may grant licenses to establish and operate gambling casinos.
- (2) A license may be granted for up to 10 years at a time.
- (3) In determining whether a license should be granted, an important consideration should be that it must be assumed that the applicant for a license intends to operate the gambling casino in a fully responsible manner.
- (4) A license may be subject to conditions".

It appears from the explanatory note to the Gambling Casino Act<sup>191</sup> that the Ministry of Justice<sup>192</sup> finds that there will only be economic basis for a few gambling casinos in Denmark. Accordingly, the Ministry of Justice expects that only a single figures number of licenses will be granted. Currently the Ministry of Justice has issued 6 licenses to gambling casinos in Denmark.

Casino gaming involves roulette (both French and American), baccarat and black jack. The casino requires a permit from the Minister of Justice.<sup>193</sup> The Minister of Justice can allow other kind of games, as well as limit the amount of games in a casino.<sup>194</sup>

The Ministry can also decide on different things such as the maximum and minimum stakes<sup>195</sup> and there is an age limit at 18 years to enter a casino.<sup>196</sup> There are several obligations that a casino must follow to be lawful, for example register information about their customers, regulations regarding the gaming money, their staff etc. It is the police that supervise the casinos.<sup>197</sup>

### 4. Machine Gambling Outside Casinos

In year 2002 a specific law for machine gambling, **the Act on Gaming Machines Offering Cash Winnings**, was passed and one of its principal objectives was to **combat the illegal market** for slot machines by channeling gambling on slot machines into legalized, controlled

<sup>187</sup> Information received in a letter from Dansk Tipstjeneste Group.

<sup>188</sup> Bekendtgørelse af lov 1994-10-10 nr 861 om spillekasinoer, ch. 1 art. 1 sec. 1.

<sup>189</sup> Karnow comment no 1 to ch. 1 art. 1 the law on casinos.

<sup>190</sup> Bekendtgørelse af lov 1994-10-10 nr 861 om spillekasinoer, ch. 1 art. 1 sec. 3.

<sup>191</sup> Bill L 58, brought into Parliament on 1 November 1989.

<sup>192</sup> Information provided by the Ministry of Justice, Civil and Police Department, 19 May 2006.

<sup>193</sup> Lovbekendtgørelse 1994-10-10 nr. 861 om spillekasinoer, ch. 1 art. 1 and ch. 2 art. 2 sec. 1.

<sup>194</sup> Lovbekendtgørelse 1994-10-10 nr. 861 om spillekasinoer, ch. 1 art. 1 and ch. 2 art. 2 sec. 2.

<sup>195</sup> Bekendtgørelse af lov 1994-10-10 nr 861 om spillekasinoer, ch. 2 art. 5.

<sup>196</sup> Bekendtgørelse af lov 1994-10-10 nr 861 om spillekasinoer, ch. 3 art. 8.

<sup>197</sup> Bekendtgørelse af lov 1994-10-10 nr 861 om spillekasinoer, ch. 6 art. 20

forms and to **limit gambling addiction**.<sup>198</sup> The law states that the Gaming Authority shall supervise the market.<sup>199</sup> Article 6 specifies the conditions for a permit:

«Placement and running of gambling machines can take place with a permit from the Gaming Authority.

The **permit** for placement and running of **gambling machines can be given to restaurant, with an alcohol permit**, with up to 3 gambling machines or for placement and running of gambling machines in a **gaming hall**.»

The permit can be given for a maximum of 5 years<sup>200</sup> and article 8 makes it clear that:

«Permits for placement and running of gambling machines can be given, if one can assume, that the applicant will **run the activities** with gambling machines **in a fully warrantable or responsible way**,

At the decision if permission for placing and running gambling machines in a gaming hall shall be given, importance can also be attached to the size of the gaming hall, its placement etc.»

For the interpretation of «run the activities with gambling machines in a fully warrantable or responsible way» one shall specifically pay attention to the applicant's earlier businesses, economical relations and any earlier breaches of the law.<sup>201</sup>

**One percent of the gross revenue from machine gambling is transferred in favor of the treatment of ludomania (two third) and in favor of ludomania researches (one third).**<sup>202</sup>

Denmark also has in-patient treatment for problem gamblers/compulsive gamblers that are free of charge. These four centres have help-lines. The earmarked revenue from machine gambling finances the treatment.<sup>203</sup>

**According to article 10 an individual can only receive a permit if he, among other things, is resident in Denmark. Though this restriction only applies if the European regulations or other international obligations do not state something else. For a company to receive a permit, it must be registered with the Danish Commerce and Companies Agency.**<sup>204</sup> **Though this restriction only applies if the European regulations or other international obligations do not state something else.**

Dansk Automatspil A/S, which is a wholly owned subsidiary to Dansk Tipstjeneste A/S, is one of the operators on this competitive market.

<sup>198</sup> Information received from Dansk Tipstjeneste Group.

<sup>199</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 2 art. 3 and Cirkulære om Spilleautomatloven – sagsudlægning (CIR nr 207 af 22/12/2000).

<sup>200</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 2 art. 7.

<sup>201</sup> Westlaw Danmark art. 8 sec. 1 comment no 10.

<sup>202</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 3 art. 26 (Consolidating regulation concerning prize winning gambling machines).

<sup>203</sup> Informations provided by the Skatteministeriet, op.cit., p. 14. In addition a research into the extension of problem gambling in the Danish population and the grounds and causes to the addition was initiated by the Minister of Taxation in 2004. The research is the first of its kind in Denmark and is being carried out by Socialforskningsinstituttet (SFI). This first of the research is based on interviews of 10,000 people (randomly selected test sample from the Danish CPR-register) conducted by phone. The results of the first phase are expected to be published in June 2006. In the second phase problem gamblers identified in the first phase of the research are put through a profound study in order to uncover different factors and characteristics. The results of the second phase are expected to be published in March 2007.

<sup>204</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 2 art. 11.

## 5. Betting

For betting the same rules apply as for lotteries.<sup>205</sup> According to the **Act on Certain Games, Lotteries and Betting** article 1 the Minister of Taxation shall be authorized to issue licenses for offering lotteries against payment of tax to the state. Article 2 stipulates that the **license** mentioned above only shall be **granted to one company**. In the law (art. 3 sect. 1) it is stated that the company shall be a limited company with a share capital of at least EUR 67,046.68 (DKK 500, 000). The state shall subscribe to 80 % of the share capital, while the Danish Sports Association and the Danish Gymnastics and Sports Associations subscribe to 10 % each.

The company that has been set up according to the regulations mentioned above is the **Dansk Tipstjeneste A/S**.<sup>206</sup>

**The profit** generated, after payment of tax to the Danish State, the prizes and administrative expenses, depreciations, provisions etc. and dividend, **goes to charitable causes and no-profit purposes**.<sup>207</sup>

Denmark and Sweden organize cross-border horse betting. Its results from an agreement between the Danish and Swedish licensed companies. Each one acts in its own country. Danish punters place their bets in Denmark and Swedish in Sweden.

There is a possibility for **organizations and companies to operate local totalizator games** in connection with dogs, cycle races and pigeon races.<sup>208</sup> They **have to be attached to the sport's central organization or association**. A license valid for a maximum of 3 years is granted by the Minister of Taxation.<sup>209</sup>

Denmark, Sweden, and Iceland cooperate on football pools.

**Holding a totalizator game or similar without a license and facilitating participation in a foreign totalizator game is punishable by fine or prison.**<sup>210</sup>

## 6. Bingo

In the Danish interpretation of the game, Bingo doesn't differ from other lotteries encompassed by the Lottery Prohibition Act.

In the **Public Notice on Lotteries** it is stipulated that **organizations domiciled in Denmark can receive a license** to hold a lottery.<sup>211</sup> Article 1 defines that:

- (1) Lottery permit is granted by the director of the police to a, in this country domiciled organisation, institution or committee that is composed of at least three, in this country, domiciled persons.

....

<sup>205</sup> For further information see chapter 2 Lotteries.

<sup>206</sup> Bevilling till Dansk Tipstjeneste A/S til at afholde visse spil, lotterier og væddemål.

<sup>207</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 6A sec. 1. For Dansk Tipstjeneste A/S self-regulation, see *supra* n°2 Lotteries.

<sup>208</sup> Lovbekendtgørelse 2002-05-08 nr. 286 om locale totalisatorspil, art. 1A.

<sup>209</sup> Lovbekendtgørelse 2002-05-08 nr. 286 om locale totalisatorspil, art. 1.

<sup>210</sup> Lovbekendtgørelse 2002-05-08 nr. 286 om locale totalisatorspil, art. 8.

<sup>211</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 1 sec. 3.

- (3) With a lottery, in this public notice, is understood an arrangement where the participant, against the payment of a stake, obtain a chance to win and where the winning depends on the hazard.

Article 2 specifies the conditions for a permission to be granted:

- (1) A lottery **permit can be given in the benefit for charity** or other causes that are for the public good.
- (2) Lottery permit cannot be given in the benefit for political purposes.
- (3) Lottery permit cannot be given where the prize will be won due the gambler's choice of individual numbers or indications.
- (4) Lottery permit for machines or electronic terminals cannot be given.

Further on in article 5 the public notice states that **at a bingo game the prizes must not be in cash, shares or similar.**<sup>212</sup> Gift vouchers can be given away as prizes, but only as long as they can't be exchanged for money. There is an **exception** to this if the permission of the **bingo is restricted to the police district which has given the permit.**<sup>213</sup> The police will then decide what is suitable. Sometimes an exception can be made for several police districts.<sup>214</sup>

**For certain bingo games permission is not needed.**<sup>215</sup> These games are when the bingo is **organized by an association where only members can participate**, the individual prizes do not exceed the amount of EUR 670,536 (DKK 5,000) and that the total sum of sales does not exceed EUR 13,409.25 (DKK 100,000) etc. It is also important that **the purpose of the association cannot exclusively be to organize bingo games.**

## 7. Media Gambling Services

**Media games have not yet been officially recognized as being gambling services** and therefore there is little information available.<sup>216</sup> At the moment these media gambling services fall under the jurisdiction of the legislation regulating gambling services. In principle the media is not allowed to provide gambling services.

However, the article 9 (3) of the Marketing Practices Act, consolidated Act No. 699 of 17 July 2000 states that:

**«The publisher of a periodical may arrange draws for the distribution of winnings in connection with the solving of prize competition.»**

The instructions on premiums and competitions from the Consumers' Ombudsman state that competitions or games that could be legally held by publishers in accordance with Section 9, subsection 3 of the Danish Marketing Practices Act could, in the opinion of the Consumers' Ombudsman, possibly be in contravention of other legislation and lead to punishment if such legislation contains a legal base for punishment.<sup>217</sup>

<sup>212</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 5 sec. 1.

<sup>213</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 5 sec. 2.

<sup>214</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 5 sec. 3.

<sup>215</sup> Cirkulære om bortlodning CIR nr 147 af 01/08/1994, art. 9.

<sup>216</sup> Information received from the Danish Ministry of Taxes.

<sup>217</sup> <http://www.skm.dk/publikationer/udgivelser/1695/1704/#LEV3-2>; information provided by Dansk Tipsjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.

### 8. Sales Promotional Gambling

The article 9 (1) of the Marketing Practices Act, consolidated Act No. 699 of 17 July 2000 states<sup>218</sup>

**«No attempt may be made to promoted the sale of goods or services by means of possible winnings through participation in a draw, prize competition or other form of arrangement whose outcome depends wholly or partly on chance, if such depends on a purchase»**

However, the article 9 (2) sets a limit to this general principle of prohibition:

«Subsection 1 does not apply if the amount of the individual prize and the overall winnings value is within limits laid down by the Minister of Economic and Business Affairs. Such amount limits may be determined by product and recipient types.»

The regulation on the determination of authorized winnings through draws and prize competition (*Bekendtgørelse nr 1152 af 16/12/1994 om fastaettelse af beløbsgraenser i konkurrencer*) states that the Article 9§1 does not apply if the amount of each individual prize does not exceed DKK. 100 (EUR 13.4077) and the overall winning value does not exceed DKK. 1000 (EUR 134.077) (§1). It also states that, when draws and prize competitions are principally destined to young people under 15, the amount of each individual prize does not exceed DKK. 5 (EUR 0.670436) and the overall winning value does not exceed DKK. 50 (EUR 6.70532) (§2).

### 9. Charity Gambling

**There is no specific legislation regarding charity gambling**, except in the situation where a gaming hall chooses to arrange gambling with money that goes to charitable purposes. This will reduce the gaming hall's tax (see the chapter on taxes).<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> The Marketing Practices Act of 17 July 2000 will soon be replaced by Act n°. 1389 of 21 December 2005. This new Act will come into force on 1 July 2006. Article 9 will then be article 11. The prohibition against requiring purchase of the goods or services as a condition of participation in the promotional competition will still be in force.

<sup>219</sup> Lovbekendtgørelse 2002-07-25 nr. 631 om gevinstgivende spilleautomater, ch. 3 art. 25 and art. 38.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<i>Regulations applicable on lotteries</i>		
<p><b>The Lottery Prohibition Act</b> Articles 2 and 5</p> <p><b>Article 2</b> <b>General Prohibition</b> Art 2 states a general prohibition against any lotteries organized in Denmark or abroad.</p> <p><b>Exception if authorization</b> An exception is made if an authorization has been obtained. An authorization can be obtained for lotteries with a charitable cause and where the clientele is restricted to a city or similar.</p> <p><b>Article 5 Prohibits advertising</b> “Publications in national papers of foreign lotteryplans and of advertisements regarding the, according to §§ 2-4 here in the Country, other prohibited societies and offers are punishable by fine,...The same punishment will be ordered for the one who, in another way, spread plans for <i>foreign or non authorized national lotteries.</i>”</p> <p><b>Act on Certain Games, Lotteries and Betting</b> Articles 1, 2, 3 section 1, 4, 5, 6A sections 1 and 2, 6B – 6I and 10.</p>	<p><b>The principle is that lotteries are prohibited.</b> There is an <b>exception</b> to this prohibition <b>if an authorization has been granted</b>. There are regulations that stipulates who can be granted an authorization:</p> <p>Lotteries: The Lottery Prohibition Act art. 2 Act on Certain Games, Lotteries and Betting art. 2 Public notice on lotteries art. 2 Act on the Danish Classlottery art. 1</p> <p>Casino: The Casino Act art. 1</p> <p>Betting: Act on Certain Games, Lotteries and Betting art. 2</p> <p>Machine gambling outside casino: the Act on Gaming Machines Offering Cash Winnings art. 6</p> <p>Bingo: Public Notice on Lotteries art. 2</p>	<p>The objectives for the current system and legislation are:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keeping the consumption of games with financial stakes at a moderate level,</li> <li>- protecting consumers when they engage in gaming and in betting activities,</li> <li>- limiting gambling addiction and combating economic crime as well,</li> <li>- restricting private individuals' access to utilize people's desire to gamble as a basis for a commercial gain.</li> </ul> <p><b>With the Dansk Tipstjeneste and the Danish state lottery, the state ensures that the profit from the market is channelled to public benefit purposes. The significant contribution to the financing of public interest activities is closely connected with the aim of preventing gambling from being a source of private profit.</b> In addition the market includes a number of private gaming providers who, like the state, either donate the profit to public benefit or in return for their licenses and permits pay a high duty to the State Treasury.</p>

<p><b>Article 1 License</b></p> <p>“(1) The Minister of Taxation shall be authorized to issue licenses for offering games, lotteries and betting against payment of tax to the state.</p> <p>(2) This Act does not authorize the Minister of Taxation to issue licenses for betting on pigeon racing and track cycling, offering of state lottery etc., setting up of casinos, prize slot machines or prize draw savings accounts.</p> <p>(3) With the Minister of Taxation’s approval, the licensee shall be authorized to lay down rules for establishment of replacement results which, if need be, can serve as basis in connection with the games and betting covered by subsection (1) above.”</p> <p><b>Article 2 To whom permits may be granted</b></p> <p>“(1) A license pursuant to section 1 of this Act shall only be granted to one company. Any company in which the share capital is subscribed by the company mentioned in the first sentence hereof may, however, be granted a betting license as mentioned in section 1 a. (3) of this Act.</p> <p>(2) A license can be granted for a period of up to five years at a time. Renewal of the license requires the approval of the Danish parliament’s Finance Committee.</p> <p>(3) The companies mentioned in subsection (1) hereof shall be set up as limited companies.</p>	<p><b>As a synthesis, we can notice that there are three types of authorized lotteries in Denmark:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Lotto – provided by Dansk Tipstjeneste</b></li> <li>- <b>Class Lottery – provided by Det Danske Klasselotteri</b></li> <li>- <b>Charitable lotteries, e.g. Varelotteriet og Landbrugslotteriet, local charitable lotteries etc.</b></li> </ul> <p><b>The acts inflict criminal sanctions on those who breach them:</b></p> <p>Act on Certain Games, Lotteries and Betting art. 10 where any person who intentionally or grossly negligently provides or facilitates games, lottery or betting in Denmark without a license pursuant to section 1 of this Act shall be punishable by fine or imprisonment of up to six months.</p> <p>The provision is to be interpreted broadly and covers both national and foreign games, lotteries and betting targeted directly at and available for Danish players.</p> <p><b>Games offered via the internet should be considered as offered in Denmark if the offer is directed at the Danish market.</b></p> <p>A similar provision to art. 10 can be found in the Act on the Danish Classlottery art. 4a.</p> <p><b>Publications in national papers of foreign lotteryplans and of advertisements regarding</b></p>	<p>Dansk Tipstjeneste has clarified that <b>the Danish State holds the view that “a monopoly structure is better than both a total ban and a more or less liberalized market.</b> A complete ban has long been an outdated measure and an impossible solution if an extensive black market for games with financial stakes is to be avoided. On the other hand, the introduction of a regulated liberalized market is bound to result in increased competition and consequently increasing games and consequently increased gaming and betting activities. One main reason why Denmark has a gaming monopoly is precisely that the <b>lack of competition limits the market</b>”.<sup>220</sup></p> <p>In the license granted to Dansk Tipstjeneste A/S, the Danish Ministry of Taxation stresses that Dansk Tipstjeneste A/S has an obligation to supply attractive games. This is mainly to “attempt to avoid Danish punters demanding games from games suppliers operating illegally in Denmark, including via the internet”.<sup>221</sup> Further on the Ministry states that Dansk Tipstjeneste A/S, in its marketing and development of products, shall attempt “to channel Danes’ betting activities into legal, controlled games while <b>keeping consumption at a moderate level</b> in relation to a free market situation”.</p> <p>Dansk Tipstjeneste’s <b>profit</b>, generated after payment of tax to the Danish State, the prizes and administrative expenses, depreciations, provisions</p>
--	--	--

<sup>220</sup> Information received in a letter from Dansk Tipstjeneste Group.

<sup>221</sup> Bevilling till Dansk Tipstjeneste A/S til at afholde visse spil, lotterier og væddemål.



<p>The Danish Companies Act shall apply to the companies unless otherwise is stated in this Act. The Articles of Association of the companies and changes to such Articles, if any, shall be approved by the Minister of Finance.”</p> <p><b>Article 3 Restrictions for the company</b>  “(1) The share capital in the company mentioned in section 2(1), first sentence, of this Act, shall be at least EUR 65.056 (DKK 485.181). The state subscribes to 80% of the share capital, while the Danish Sports Association (DIF) and the Danish Gymnastics and Sports Associations subscribe to 10% each. The shares may only be transferred subject to approval by the board of directors of the company.”</p> <p><b>Article 4 Supervision</b>  “The Minister of Taxation shall supervise the business of the companies mentioned in section 2(1) of this Act. Specific rules in this respect may be included in the license. The costs of the supervision and inspection shall be borne by the companies and the Minister of Taxation shall be authorized to lay down provisions on the charges to cover these costs.</p> <p><b>Article 5 The prizes</b>  (1) No less than 45% of the stakes shall be paid out in prizes.  (2) As regards betting with fixed odds, the annual average of the prize share shall exceed the limit stated in subsection (1) above.</p>	<p><b>prohibited societies and offers are punishable</b> by fine according to The Lottery Prohibition Act art. 5.</p> <p>It is also prohibited to advertise for games, lotteries or betting outside the scope of a license issued in pursuance to section 1 of this Act. This breach will be punishable by fine according to the Act on Certain Games, Lotteries and Betting art. 10 sec. 3 p. 3.</p>	<p>etc. and dividend, <b>goes to charitable causes and no-profit purposes.</b><sup>222</sup> It is apportioned in the following way:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 66,44 % to the Ministry of Culture</li> <li>2) 12,67 % to the Ministry of Education</li> <li>3) 3,39 % to the Ministry of Environment</li> <li>4) 10,42 % to the Ministry of Social Affairs</li> <li>5) 2,95 % to the Ministry the Interior and Health</li> <li>6) 0,39 % to the Ministry of Science, Technology and Innovation</li> <li>7) 3,74 % to the Ministry of Finance</li> </ol> <p>There are also specific regulations on how the different ministries shall apportion their share to different Danish sports organizations.<sup>223</sup></p>
---	---	--

<sup>222</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 6A sec. 1.

<sup>223</sup> Lovbekendtgørelse 2003-12-11 nr. 1077 om visse spil, lotterier og væddemål, art. 6B-6H.

<p><b>Article 6A Profit apportion</b></p> <p>“(1) The profit, cf. but, subss. (2) to (5) less the tax, prizes and administration costs, depreciations, provisions etc. and dividends shall be apportioned in the following way:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 66,44 % to the Ministry of Culture</li> <li>2) 12,67 % to the Ministry of Education</li> <li>3) 3,39 % to the Ministry of Environment</li> <li>4) 10,42 % to the Ministry of Social Affairs</li> <li>5) 2,95 % to the Ministry the Interior and Health</li> <li>6) 0,39 % to the Ministry of Science, Technology and Innovation</li> <li>7) 3,74 % to the Ministry of Finance</li> </ol> <p>(2) The profit mentioned in subsection (1) hereof does not include profit from games taking place on the Faroe Islands and in Greenland. Profits from such games shall accrue to the Faroe Islands and Greenland, cf. section 6i.”</p> <p><b>Articles 6B – 6I</b></p> <p>Specify how the ministries shall apportion their share of the profit to different associations etc.</p> <p><b>Article 10 Breach of the regulations</b></p> <p>“(1) Any person who intentionally or grossly negligently</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) provides games, lottery or betting in Denmark without a license pursuant to section 1 of this Act; or</li> <li>2) facilitates access to games, lotteries or betting outside the scope of a license pursuant to section 1 of this Act,</li> </ol>		
--	--	--

<p>shall be punishable by fine or imprisonment of up to six months.</p> <p>(2) Where aggravating circumstances exist, includes especially repeat of offences or where the offence was particularly grave, the penalty pursuant to subsection (1) may increase to 12 months' imprisonment,</p> <p>(3) Any person who intentionally or grossly negligently</p> <p>1) for commercial purposes facilitates access to the licensee's games, lotteries and betting without the licensee's approval;  2) offers any kind of games, lotteries, betting or competition by using the licensee's gambling coupons, gambling results, equipment etc. without the licensee's approval; or  3) advertises for games, lotteries or betting outside the scope of a license issued in pursuance to section 1 of this Act</p> <p>shall be punishable by fine."</p> <p>(4) The tax evaded the state, cf. section 1A shall be compensated.</p> <p>(5) Criminal liability pursuant to the provisions in Part 5 of the Danish Criminal Code may be imposed on companies etc. (legal persons).</p> <p><b>Article 10 (6) Supervision</b>  The Minister of Taxation is authorised to monitor the gaming market in order to ensure the observance of the rules in subss. (1) to (3).</p>		
--	--	--

<p><b>Public notice on lotteries</b> Articles 1 section 1, 2 and 3.</p> <p><b>Article 1 conditions for a permit</b> (1) Lottery permission is granted by the director of the police to a, in this country, domiciled organisation, institution or committee that is composed of at least three, in this country, domiciled persons.</p> <p><b>Article 2 conditions for a permit</b> (1) A lottery permission can be given in the benefit for charity or other causes that are for the public good. (2) Lottery permission cannot be given in the benefit for political purposes. (3) Lottery permission cannot be given where the prize will be won due the gambler's choice of individual numbers or indications. (4) Lottery permission for machines or electronic terminals cannot be given.</p> <p><b>Article 3 Restriction in time</b> The permit can be given to a lottery restricted in time. This time can be between 2 and 6 months.</p> <p><b>Act on the Danish Classlottery</b> Articles 1, 2 section 2 and 4a.</p> <p><b>Article 1</b> “(1) The Minister of Taxation will start a limited company, with the purpose to run a classlottery.”</p> <p><b>Article 2 section 2 Time restriction</b> “(2) The permit is valid for 10 years at a time.”</p>		
--	--	--

<p><b>Article 4a Breach of the rules</b> Anyone who sells or facilitates participation in classlotteries that don't have a Danish license shall be punished with a fine or prison up to 6 months.</p> <p>According to article 4a section 5 the breach can also be punished according to the Danish Criminal Code chapter 5 and 22.</p>		
<p><b>Regulations applicable on machines outside casinos</b></p>		
<p><b>The Act on Gaming Machines Offering Cash Winnings</b> Articles 6, 7, 8, 10 and 11.</p> <p><b>Article 6 Conditions for permit</b> Placement and running of gambling machines can take place with a permit from the Gaming Authority.</p> <p>The <b>permit</b> for placement and running of <b>gambling machines can be given to restaurant, with an alcohol permit</b>, with up to 3 gambling machines or for placement and running of gambling machines in a <b>gaming hall</b>.</p> <p><b>Article 7 Restriction in time</b> The permit can be given for a maximum of five years.</p> <p><b>Article 8 Conditions for permit</b> (1) Permits for placement and running of gambling machines can be given, if one can assume, that the applicant will <b>run the</b></p>	<p>There is a residential restriction for <b>companies</b>. To receive a permit they <b>must be registered with the Danish Companies and Commerce Agency</b>.</p>	<p>Combat the illegal market <b>for slot machines by channeling gambling on slot machines into legalized, controlled forms and to limit gambling addiction.</b></p> <p>One percent of the gross revenue from machine gambling is transferred in favor of the treatment of ludomania (two third) and in favor of ludomania researches (one third). Denmark also has in-patient treatment for problem gamblers/compulsive gamblers that are free of charge. These four centres have help-lines. The earmarked revenue from machine gambling finances the treatment.</p>

<p><b>activities with gambling machines in a fully warrantable or responsible way,</b></p> <p>(2) At the decision if permission for placing and running gambling machines in a gaming hall shall be given, importance can also be attached to the size of the gaming hall, its placement etc.</p> <p><b>Article 10 Residential Restriction</b> An individual can only receive a permit if he, among other things, is resident in Denmark. Though this restriction only applies if the European regulations or other international obligations do not state something else.</p> <p><b>Article 11 Residential Restriction</b> For a company to receive a permit, it must be registered with the Danish Commerce and Companies Agency. Though this restriction only applies if the European regulations or other international obligations do not state something else.</p>		
<b>Regulations applicable on betting</b>		
<p><b>Act on Certain Games, Lotteries and Betting</b> See the relevant dispositions under lotteries.</p>	<p>The same barriers as for lotteries apply. The betting industry in Denmark is run by Dansk Tiptjeneste A/S.</p>	<p>The same justifications as for lotteries apply.</p>
<b>Regulations applicable on bingo gaming</b>		
<p><b>Public notice on lotteries</b> Article 1 section 1 and 3, 2</p> <p><b>Article 1 Conditions for permit</b> (1) Lottery permit is granted by the director of the police to a, in this country domiciled organisation, institution or committee that is</p>	<p><b>A lottery permit is only granted to an organisation, institution or committee resident in Denmark.</b> This organisation etc has to be composed of at least three persons resident in Denmark.</p>	<p>The objectives for the current system and legislation are on one hand security: <b>consumer protection and the battle against crime</b> and on the other hand social politics: <b>ensure that the profits from the gambling market are put into public's general interests.</b></p>

<p>composed of at least three, in this country, domiciled persons.</p> <p>(3) With a lottery, in this public notice, is understood an arrangement where the participant, against the payment of a stake, obtain a chance to win and where the winning depends on the hazard.</p> <p><b>Article 2 conditions for a permit</b></p> <p>(1) A lottery permit can be given in the benefit for charity or other causes that are for the public good.</p> <p>(2) Lottery permit cannot be given in the benefit for political purposes.</p> <p>(3) Lottery permit cannot be given where the prize will be won due the gambler's choice of individual numbers or indications.</p> <p>(4) Lottery permit for machines or electronic terminals cannot be given.</p> <p><b>Article 5 No cash prizes</b></p> <p>Article 5 states that at a bingo game the prizes must not be in cash, shares or similar. Gift vouchers can be given away as prizes, but only as long as they can't be exchanged for money. There is an exception to this if the permit of the bingo is restricted to the police district which has given the permission. The police will then decide what is suitable. Sometimes an exception can be made for several police districts.</p>	<p>Article 2 limits the <b>lottery permits to the benefit for charity or other causes that are for the public good.</b></p>	
--	---	--

**B) DRAFT LEGISLATION**

Our research did not reveal any relevant information

**C) SELF REGULATION**

<b>Applicable Norms and specifically relevant provisions</b>	<b>Barriers to the Free Movement of Gambling Services</b>	<b>Justifications for Continuation of Barriers</b>
<p>Self regulation of Dansk Tipstjeneste</p> <p>Dansk Tipstjeneste complies with Danish marketing law regulations and with the ICC's international code on advertising. Dansk Tipstjeneste has in addition and for many years had internal guidelines on how Dansk Tipstjeneste should market its products, including with respect to children and youth. The guidelines include descriptions of Dansk Tipstjeneste's duty as a responsible gambling provider to always maintain a balance between offensive and efficient marketing and to ensure that marketing is not offensive or encourages irresponsible gambling<sup>224</sup>. Dansk Tipstjeneste has had internal guidelines for product development with respect to gambling addiction since 2004. As a part of these guidelines, Dansk Tipstjeneste has developed a traffic light system, which indicate whether a game or future planned game requires special monitoring or any</p>	<p>The following self-regulation covers the gambling services provided by Dansk Tipstjeneste A/S<sup>226</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- An age limit of 16 years for purchase of gambling services at the agents.</li> <li>- An age limit of 18 years for purchase of:</li> </ul> <p>*The game Trackside,          *gambling via <a href="http://www.tips.dk">www.tips.dk</a>, and          *Lotto Service (a subscription to automatic renewal)</p> <p>Dansk Tipstjeneste's marketing must not encourage gambling beyond gambler's capacity or encourage gambling by the young. Games marketing must therefore never target children and youths under 18 years, which should also be reflected in communication design and media selection<sup>227</sup>.</p>	<p>Protection of youth</p> <p>Limitation of the opportunities for high stake gambling and therefore limitation of the risk of gambling addiction and criminality.<sup>228</sup></p>

<sup>224</sup> Information provided by Dansk Tipstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.



### III. BARRIERS Table

### DENMARK

<p>restrictions in the form of amount or quantity restrictions before it can be developed.<sup>225</sup></p>	<p>- A limit on the total stake to be wagered:            *EUR 670.386 (DKK 5,000) a day on all games on ww.tips.dk (not scratch cards where the limit is EUR 67.0392 ( DKK 500) a day).            *The limit of EUR 670.385 (DKK 5,000) a day also includes bank transfer.            * EUR 13,407.78 (DKK 100 000) a year.            * However there is an additional limit on the total stake to be wagered of EUR 201.146 (DKK 1,500) a week if Lotto service is used (a subscription to automatic renewal).</p> <p>There are essentially no stake limits for games purchased via Dansk Tipstjeneste's agents. However, in 2004, Dansk Tipsjeneste introduced a stake limit on Dansk Tipstjeneste's bookmaker game Oddset, which limits the individual gamblers to stakes of EUR 670.385 (DKK 5,000).</p>	
--	---	--

<sup>225</sup> Information provided by Dansk Tipstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.  
<sup>226</sup> Information provided by the Skatteministeriet, *op. cit.*, p. 12.  
<sup>227</sup> Information provided by Dansk Tipstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.  
<sup>228</sup> Information provided by Dansk Tipstjeneste after consultation of the Preliminary Draft Report.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><u>Østre Landsret 14th of September 2000 Gerhard &amp; Jörg Schindler v. the Danish Ministry of Justice and Ministry of Taxation.</u></p> <p>In this case the <b>question whether the Danish legal barriers are justified or not was treated</b>. A Danish High Court had to take a position on whether the <b>prohibition against advertising and selling lotteries is based on justified social matters</b> that would mean that the restrictions don't go against the EU-regulations. In the case the Súddeutsche Klassenlotterie wanted to sell and advertise lots to lotteries in Denmark. The Ministry of Justice refused to grant a license with reference to the law on prohibition of lotteries. Both the Ministry of Justice, the Ministry of Taxation and the Súddeutsche Klassenlotterie made references to the decisions in Schindler, Läärä and Zenatti.</p> <p>The High Court found that <b>the plaintiff had not presented evidence that would allow the court to make a judgment on the question, whether the stated public reasons</b> (protection of players, prevention of crime, public order and the non-stimulation of demand) <b>were in fact real motives behind the legislation</b>. Following the</p>	<p><b>The prohibition against advertising and selling lotteries in Denmark.</b></p>	<p><b>The public reasons for the barriers are protection of players, prevention of crime, public order and the non-stimulation of demand.</b></p>

case-law of the <b>ECJ</b> , which <b>allows member states to exercise considerable discretionary powers</b> if the restrictions can be said to be justified, <b>the court ruled in favor of the Danish Government</b> . The ruling was not appealed.		
---	--	--



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# ESTONIA

## I. INTRODUCTION

*Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

### 1. General approach to Gambling

Gambling and Lottery issues are regulated on the **federal level**. The laws listed below are applicable for the whole territory of Estonia. The field of **Interactive Gambling is not regulated by law** at all in Estonia and no licenses are issued.

A **quasi state monopoly** is provided for in the **Law on Gambling** whereby the state may delegate the right to operate gambling games by means of an **operating licence**. In virtue of § 12 ss 1 and 2 of the Law on Gambling, an **operating license** is provided to a company for a period of **ten years**, a separate licence being issued for each type of gambling. In addition to the operating license, the company must apply for a **gaming license** which is issued for **five years** and which indicates the exact gambling locations authorised. Concerning the Law on Gambling, the provision **prohibiting the advertisement of gambling games** should be mentioned as a barrier.

In general, lotteries may only be organised for charitable purposes. The provisions of the **Law on Lottery**, according to which non-profit associations and foundations functioning as operators of a lottery with a prize fund not exceeding 250.000 EEK (ca. 15.974 Euro) may be registered in Estonia, do not mean that the seat of the legal entity in question must be located in Estonia. Pursuant to the general principles of the Civil Code (§ 40 and 135) foreign legal entities are recognised in Estonia and have passive legal capacity and active legal capacity equal to that of Estonian legal entities. The location of a legal entity is the place where its management board or a body substituting therefore is located. Nonetheless, the right to organize lotteries with a prize fund over 250.000 EEK (ca. 15.974 Euro) rests with **public law entities**, wholly **state owned enterprises** designated by the government of the Republic and **non-profit associations** designated by the government of the Republic (Art. 5 ss 2 Law on Lottery). This is a restriction to specific forms of legal entities subject to strong state influence. **Barriers to the freedom to provide services** may be seen in the provisions of the **Law on Lottery** pursuant to which Lotteries during entertaining or charity events and for the purpose of promoting sales may be organised only by a **permanent resident** of Estonia.

### 2. Definitions

**Law on Gambling, State Gazette I, 95, 58, 1005:**

*Translation into English was sent by the Estonian central criminal police*

#### **Definition of Gambling Games**

**§ 3.** (1) For purposes of the present law, a gambling game is a game, participation in which enables to obtain money, other property or property rights and the outcome of which is determined fully or in part, by action based on chance, whereas the participant in the gambling game (hereinafter referred to as: the player) is at risk of losing the stakes made to acquire the right to participate in the game.

(2) Gaming by means of a machine is not deemed gambling for the purposes of the present law, if the only chance of winning is a free game by means of the same machine.

### Types of gambling games

**§ 4.** (1) Gambling games fall into the following types:

- 1) games of chance – any gambling game, the outcome of which is fully determined by action based on chance, whereas the evenly distributed random figures on which the outcome of the game depends on, are determined by means of a pack of cards, roulette wheel, dice, electronic or mechanical machine or any other way;
- 2) games of skill – any gambling game, the outcome of which depends partly on the physical skills of the player;
- 3) totalizators – any gambling game, the outcome of which is partly determined by an action based on chance, where the player stakes on the result of a sports contest and the operator of the game has the obligation to pay the winner(s) a prize, the amount of which depends on the total stakes;
- 4) betting – any gambling game, the outcome of which is partly determined by an action based on chance, where the player stakes on the occurrence or non-occurrence of any event and the operator of the game takes the obligation to pay the winner(s) a prize, the amount of which depends on the total stakes and the ratio to be used for determining the winnings, fixed prior to the occurrence of the event.

.....

### Law on Lottery, State Gazette I 1994, 50, 845:

*Translation into English was sent by the Estonian central criminal police*

### § 2. Definition of Lottery

- (1) Lottery is a game of chance carried out in accordance with terms set forth by the operator of lottery whereby the prize of the person who has obtained the right to participate in the game (hereinafter player) depends on numbers, symbols or pictures determined by raffling or any other method based on chance.
- (2) Lotteries other than those referred to in Section 3 of § 8<sup>229</sup> of this law, may only be organized for charitable purposes to provide grants for the Estonian culture, sports, sciences, education, medicine, social care or environmental protection.

### § 21. Types of lottery

Lotteries fall into the following types:

- 1) classical lottery – a lottery organized by using lottery tickets furnished with unique codes where the prize of the winner is determined after raffling the winning codes;
  - 2) instant lottery – a lottery where the prize of the player is determined immediately upon opening the game field of the lottery ticket;
  - 3) numerical lottery – a lottery where the player puts a stake on a combination of figures and the prize of the player is determined after raffling the winning figures.
- (December 18, 1996, in effect as of January 18, 1997, State Gazette I 1997, 1, 6)*

<sup>229</sup>

**§8 (3)** Operating license is not required for lotteries: 1) conducted in the course of entertaining or charity events by the organizer of such event, provided the selling price of the issue of lottery tickets does not exceed 5000 EEK (ca. 319 Euro), prizes are other than monetary and the same organizer does not organize such lotteries more often than three times during a calendar year; 2) conducted in stores or other places of sale for the purpose of promoting sales, where the prizes are the goods sold at the same place and whose prize fund equals at least with the selling price of the whole issue of lottery tickets to be sold.

---

### 3. Taxes

Pursuant to the **Gambling Tax Act**, gambling taxes are imposed on the amounts received as stakes in games of skill, totalisators or betting as provided for in the Gambling Act, gambling tables and gambling machines used for organising games of chance as provided for in the Gambling Act, amounts received as stakes in games of chance which are not organised on gambling tables or gambling machines and amounts received from the sale of lottery tickets for lotteries provided for in the Lotteries Act. The Gambling tax is to be paid by the organisers of gambling. The **tax rates** are 18% of the stakes for games of skill, 18% of the stakes for passive and instant lotteries, 10% of the stakes for number lotteries, 15.000 kroons (ca. 958 Euro) per gambling table, 18% of the stakes for games of chance which are not organised on a gambling table or gambling machine, 5.000 kroons (ca. 319 Euro) per gambling machine, and 5% of the stakes of betting services.

Concerning Bingo, media gambling services, sales promotional services and charity gambling no indications can be made on the basis of information currently available.

**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED****a) Federal****1. General**

- Gambling Tax Act, effective as of April 1, 2002, State Gazette I 2002, 28, 158, as amended in State Gazette I 2004, 52, 362.
- Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act, effective as of January 1, 2004, State Gazette I 2003, 81, 544.
- Advertising Act, effective as of June 11, 1997, State Gazette I 1997, 52, 835, as amended in State Gazette I 2004, 27, 177.

**2. Lotteries**

- Law on Lottery, effective as of July 21, 1994, State Gazette I 1994,50,845, as amended in State Gazette I 1997, 1,6.

**3. Casino Gaming**

- Law on Gambling, effective as of July 21, 1995, State Gazette I 95, 58, 1005, as amended in State Gazette I 2005, 32, 236.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Law on Gambling, effective as of July 21, 1995, State Gazette I 95, 58, 1005, as amended in State Gazette I 2005, 32, 236.

**5. Betting**

- Law on Gambling, effective as of July 21, 1995, State Gazette I 95, 58, 1005, as amended in State Gazette I 2005, 32, 236.

**6. Bingo**

- Law on Lottery, effective as of July 21, 1994, State Gazette I 1994,50,845, as amended in State Gazette I 1997, 1,6.

**7. Media Gambling Services**

- No specific legislation has been figured out nor was it indicated by the stakeholders contacted in Estonia.



**8. Sales Promotional Gambling**

- Law on Lottery, effective as of July 21, 1994, State Gazette I 1994,50,845 as amended in State Gazette I 1997, 1,6.

**9. Charity Gambling**

- Law on Lottery, effective as of July 21, 1994, State Gazette I 1994,50,845 as amended in State Gazette I 1997, 1,6.

**b) Provincial**

- No specific legislation has been figured out nor was it indicated by the stakeholders contacted in Estonia.

**B) DRAFT LEGISLATION**

- We are not in possession of any published drafts of legislation and none have been referred to by Estonian stakeholders.

**C) SELF-REGULATION****a) Federal****1. General**

- Special **guidelines for organizers of gambling or lotteries** regarding client identification requirements, registration and preservation of data and obligations of notification, published on the public website of the Police Board, [www.pol.ee](http://www.pol.ee) but not available in English

**2.-9.** No specific instruments have been figured out nor were they indicated by the stakeholders contacted in Estonia.

**b) Provincial**

- No specific instruments have been figured out nor were they indicated by the stakeholders contacted in Estonia.

**D) JURISPRUDENCE**

No specific case law has been figured out nor was it indicated by the stakeholders contacted in Estonia.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

Pursuant to Art. 2 of the Law on Gambling, the **state has the right to offer gambling services** and it may delegate this right by means of an operating licence.

Art. 5 Section 6 Law on Gambling prohibits the advertising of gambling games except in locations where gambling is held.

Art. 19 of the Advertising Act **prohibits advertising** of gambling and casinos except in locations where gambling is held. Advertising of gambling shall be understandable and unambiguous. Advertising of gambling shall not contain a direct appeal to participate in gambling. Art. 2 of the Advertising Act provides for a definition of advertising: information which is made public for the purpose of increasing the sale of products or services, promoting an event or idea, or achieving other desired results in other areas and which an advertiser disseminates for a fee or other consideration is deemed to be advertising.

##### 2. Lotteries

Pursuant to § 2 ss 2 of the Law on Lottery, **lotteries** may **only** be organized **for charitable purposes** to provide grants for Estonian culture, sports, sciences, education, medicine, social care or environmental protection.

The provisions of Art. 5 of the **Law on Lottery**, according to which non-profit associations and foundations functioning as operators of a lottery with a prize fund not exceeding 250.000 EEK (ca. 15.974 Euro) may be registered in Estonia, do not require that such legal entity have its seat in Estonia. Pursuant to the general principles of the Civil Code (§ 40 and 135)<sup>230</sup> foreign legal entities shall be recognised in Estonia and shall have passive legal capacity and active legal capacity equal to that of Estonian legal entities unless otherwise provided by law or an agreement. The location of a legal entity is the place where its management board or a body substituting therefore is located. The right to organize lotteries with a prize fund of over 250.000 EEK (ca. 15.974 Euro) is limited to: 1. **entities of public law** if the law governing their activities provides for organizing such lotteries; 2. wholly **state owned enterprises** designated by the government of the Republic; 3. **non-profit associations** designated by the government of the Republic. This is a restriction to specific forms of legal entities subject to strong state influence. The public law entity is even defined in § 6 of the General principles of the Civil Code as a legal entity which has been established by an Act in the public interest.

Lotteries during **entertainment or charity events** and for the **purpose of promoting sales** may be organised by a permanent **resident of Estonia** and a legal entity registered in Estonia (Art. 5 sec 3 and Art. 8 sec 3 Law on Lottery).

<sup>230</sup> [http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE\\_ALL&ptyyp=l&m=000&query=person+of+public+law&nups.x=35&nups.y=5](http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE_ALL&ptyyp=l&m=000&query=person+of+public+law&nups.x=35&nups.y=5)

### 3. Casino Gaming

Pursuant to Art. 2 of the Law on Gambling, the **state has the right to operate gambling games** and it may delegate this right by means of an operating licence.

By virtue of § 12 ss 1 and 2 of the Law on Gambling an **operating license** is provided to a company for a period of **ten years**; a separate licence is issued for each type of gambling. In addition to the operating license, the company must apply for a **gaming license** which is issued for **five years** and which indicates the exact gambling locations.

Art. 5 Section 6 Law on Gambling **prohibits the advertising of gambling** except in locations where gambling is held.

### 4. Machine Gambling Outside Casinos

Pursuant to Art. 2 of the Law on Gambling, the **state has the right to operate gambling games** and it may delegate this right by means of an operating licence.

By virtue of § 12 ss 1 and 2 of the Law on Gambling an **operating license** is provided to a company for a period of **ten years**, ; a separate licence is issued for each type of gambling. In addition to the operating license, the company must apply for a **gaming license** which is issued for **five years** and which indicates the exact gambling locations.

Art. 5 Section 6 Law on Gambling **prohibits the advertising of gambling** except in locations where gambling is held.

### 5. Betting

Pursuant to Art. 2 of the Law on Gambling, the **state has the right to operate gambling games** and it may delegate this right by means of an operating licence.

By virtue of § 12 ss 1 and 2 of the Law on Gambling an **operating license** is provided to a company for a period of **ten years**, ; a separate licence is issued for each type of gambling. In addition to the operating license, the company must apply for a **gaming license** which is issued for **five years** and which indicates the exact gambling locations.

Art. 5 Section 6 Law on Gambling **prohibits the advertising of gambling**.

### 6.-8.

No specific barriers have been figured out nor were they indicated by the stakeholders contacted in Estonia.

### 9. Charity Gambling

According to § 2 ss 2 of the Law on Lottery **lotteries**, may **only** be organized **for charitable purposes** to provide grants for Estonian culture, sports, sciences, education, medicine, social care or environmental protection. For further details see point III.a)2.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>§ 2 Law on Gambling</b> Authority to Operate Gambling Games</p> <p>«1) The <b>state</b> shall have the <b>right to operate</b> gambling games, whereas it may <b>delegate</b> this right by means of an operating licence, issued on the terms and conditions and pursuant to the procedures provided by the present law.</p> <p>(2) The Government of the Republic of Estonia shall have the right to list gambling games, the operation of which is allowed.»</p>	Quasi <b>state monopoly</b> on gambling games	The limited information that is currently available to us about Estonian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.
<p><b>§ 5 sec (6) Law on Gambling</b> «Advertising of gambling and gambling locations is forbidden, except for advertising in gambling locations.»</p>	<b>Advertisement</b> of gambling is <b>only</b> allowed in the <b>gambling location</b> itself.	The limited information that is currently available to us about Estonian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.
<p><b>§ 12 Law on Gambling</b> Operating license and gaming license</p>	Limited period of <b>license</b> of ten and five years	The limited information that is currently available to us about Estonian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in

<p>«(1) An <b>operating license</b> for gambling operation (hereinafter referred to as: license) is a document which entitles the person indicated on it to operate in the field of gambling games. A separate license is granted for the period of <b>ten years</b>, for operating games of chance, games of skill, betting or totalisator.</p> <p>(2) A <b>gaming license</b> is a document with the effective term of up to <b>five years</b> which entitles a person possessing an operating license for operating games of chance, betting or totalizator, to operate games of chance, betting or totalizators specified in the gaming license, on gambling premises at the address indicated in the gaming license. In the case of games of skill, instead of the gaming license, a certificate of consent, granted by the municipal or town government pursuant to Art. 23 of the present law, is required.»</p>		<p>support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>
<p><b>§ 5 Law on Lottery</b></p> <p>Operator of Lottery</p> <p>«(1) Lotteries with a prize fund not exceeding 250.000 EEK (ca. 15.974 Euro), excluding lotteries referred to in Section 3 of this Article, may be organized pursuant to the order prescribed in this law by non-profit associations and foundations (funds) registered in Estonia and legal entities referred to in Section 2 of this article.</p> <p>(2) The right to organize lotteries with a prize fund over 250.000 EEK (ca. 15.974 Euro) rests with: 1. <b>persons of public law</b> if the</p>	<p>Restrictions of lottery operator to <b>specific forms of legal entity</b></p>	<p>The limited information that is currently available to us about Estonian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>



<p>law governing their activities provides for organizing such lotteries; 2. wholly <b>state owned enterprises</b> designated by the government of the republic; 3. <b>non-profit associations</b> designated by the government of the republic.</p> <p>(3) Lotteries referred to in Section 3 of § 8 [<i>note: entertaining events or charities and sales promotion</i>] of this law may be organized by a permanent resident of the Republic of Estonia and a legal entity registered in Estonia.»</p>	<p>Lotteries conducted in the course of entertainment or charity events may be organized by a <b>permanent resident</b> of Estonia</p>	
<p><b>§ 19 Advertising Act</b> Advertising of gambling</p> <p>«(1) Advertising of gambling and casinos is prohibited except in locations where gambling is held.</p> <p>(2) Advertising of gambling shall be understandable and unambiguous. Advertising of gambling shall contain a direct appeal to participate in gambling.»</p>	<p><b>Advertisement</b> of gambling is <b>only</b> allowed in the <b>gambling location</b> itself.</p>	<p>The limited information that is currently available to us about Estonian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

**B) DRAFT LEGISLATION**

No projects have been figured out nor were they indicated by the stakeholders contacted in Estonia.

**C) SELF-REGULATION**

No specific instruments have been figured out nor were they indicated by the stakeholders contacted in Estonia.

**D) JURISPRUDENCE**

No specific case law has been figured out nor was it indicated by the stakeholders contacted in Estonia.



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# FINLAND

## I. INTRODUCTION

*Nota bene* - Le présent rapport national a été réalisé en considération des termes de référence fixés par la Commission européenne dans le cadre de l'étude des jeux de hasard dans le marché intérieur de l'Union Européenne. L'objet et l'étendue du rapport résultent ainsi du respect de ces derniers. Pour plus de détails voir: *Executive Summary* , points 1. *Purpose of the Study* et 2. *Methodology*.

### 1. Finish position on gambling :

Les jeux sont très populaires en Finlande et leur offre est variée.<sup>231</sup>

Le marché est essentiellement régi par la loi du 23.11.2001 sur les loteries (**Lotterilag 23.11.2001/1047**). Celle-ci s'applique à une large palette de jeux tels les activités et jeux de casinos, la mise à disposition de machines à sous, le bingo etc. (articles 2 et 3). La définition qu'elle donne d'une loterie est large: il s'agit de toute activité à l'occasion de laquelle les participants peuvent gagner un prix ayant une valeur monétaire et pour la participation à laquelle ils doivent verser une contrepartie financière dès lors que le mécanisme d'attribution est fondé sur le hasard (article 2).

La loi sur les loteries soumet l'organisation de jeux à l'**octroi d'une licence**. Elle prévoit qu'une **autorisation d'organiser des jeux ne peut être accordée qu'à une entité juridique finlandaise à but non lucratif** (article 5). Concrètement, à ce jour, trois licences ont été accordées à des entités contrôlées par l'État pour les loteries présentant une importance particulière et que la loi désigne sous le qualificatif d' «activité de jeu» (à opposer aux loteries dans lesquelles ne sont pas en cause des gains en argent). Les organisations désignées sont **Veikkaus Oy** (paris, loteries), **Fintoto Oy** (paris équestres), **RAY** (casinos et machines à sous).

Le marché des loteries du secteur des «activités de jeu» est sous la surveillance du Ministère de l'Intérieur, en particulier du Département de police. Les autres relèvent de la police de la province.

La réglementation finlandaise en matière de jeux d'argent est axée sur un principe directeur fondamental: **les profits générés par les loteries, quelque soit la catégorie à laquelle elles appartiennent, doivent servir à promouvoir une activité caritative ou toute autre activité à but non lucratif** (article 7). L'article 17 précise, pour les seules loteries relevant des «activités de jeux», que les gains doivent être utilisés pour **promouvoir le sport, l'éducation physique, la science, les arts, le travail des jeunes, la santé, la sécurité sociale, l'élevage des chevaux et les sports équestres**. L'article 11 de la loi ajoute que l'exigence d'une licence pour les loteries relevant des «activités de jeux» se fonde sur **la nécessité de garantir la protection des consommateurs de jeux, de prévenir les abus et activités criminelles et de prévenir les problèmes sociaux qui peuvent résulter des activités de jeux**.

Le non respect de l'obligation d'obtenir une licence, valable pour les deux catégories de loteries, est constitutif d'une infraction pénale (article 16a du Chapitre 17 du Code pénal).

Cet état de droit a conduit à l'absence d'intervenants étrangers sur le marché finlandais des jeux. De plus, l'atteinte à la liberté de circulation des jeux qui résulte de cette loi ne se limite

<sup>231</sup> Information communiquée par la société RAY.

pas aux jeux ne présentant aucun élément d'extranéité; la loi précise en effet (article 2) qu'elle s'applique également aux loteries organisées à l'étranger dès lors que les billets sont vendus ou fournis en Finlande, ainsi qu'aux loteries organisées dans la province autonome d'Åland dès lors que les billets sont vendus ou mis à disposition dans d'autres endroits du pays. Plus encore, la loi interdit aux opérateurs finlandais ne justifiant pas d'une licence finlandaise d'intervenir sur les marchés des autres pays, à moins que ceux-ci ne le permettent. **Elle pose ainsi symboliquement un principe de prohibition des jeux même lorsqu'ils sont dirigés vers l'étranger.**

Les îles Åland ont, en vertu de leur statut d'autonomie, développé leur propre marché des jeux, lequel n'est ouvert qu'à des entités de droit public redistribuant leurs bénéfices à des fins sociales, tel le PAF. PAF est une association de droit public qui a été constituée en vue de servir des causes humanitaires en levant des profits *via* des jeux de hasard offerts au public. PAF bénéficie d'une licence du gouvernement de la province autonome d'Åland l'autorisant à proposer des jeux sur son territoire, sur les bateaux et sur internet. PAF propose ainsi un grand nombre de machines à sous, de jeux de casinos, de jeux de poker, de loteries et de paris sous différentes formes. Le service internet connaît un grand succès avec plus de 200 000 joueurs entre Åland, la Suède et l'Estonie.

Il faut également mentionner l'existence d'un accord entre la Suède et la Finlande afin de permettre l'exploitation d'automates de jeux sur les bateaux qui ont une ligne maritime régulière entre la Suède et la Finlande.<sup>232</sup> Cet accord vise à une harmonisation des règles entre les deux États.<sup>233</sup>

## 2. Définitions

### Les jeux de hasard

On entend par jeux de hasard les jeux de cagnotte, les bingos, les paris, les loteries portant sur de l'argent ou des biens, les opérations de casinos et les autres jeux et activités similaires à l'occasion desquels le bénéfice est partiellement ou totalement dépendant de la chance ou d'événements hors du contrôle des participants et pour lesquels la perte encourue est nettement disproportionnée par rapport à la capacité de remboursement des participants.<sup>234</sup>

### La loterie

Toute activité à l'occasion de laquelle les participants peuvent gagner un prix ayant une valeur monétaire et pour la participation à laquelle ils doivent verser une contrepartie financière dès lors que le mécanisme d'attribution est fondé sur hasard.

Le droit finlandais ne soumet pas les loteries mettant en jeu des sommes d'argent au même régime que les autres. Il qualifie les premières d' «**activités de jeux**».

### Les jeux de casino

Ils appartiennent à la catégorie des loteries constitutives d' «**activités de jeux**» (voir loterie).

### Les machines de jeux dont l'accès est proposé hors des casinos

<sup>232</sup> Accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 1979-02-14 et modification de l'accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 2001-03-22.

<sup>233</sup> Voir introduction du même accord.

<sup>234</sup> Section 16, Chapitre 17 du Code pénal. Compte tenu de la définition très spécifique des jeux de hasard en Finlande, la présente étude porte en réalité principalement sur les activités désignées en droit finlandais sous les termes de «loterie» et d' «activité de jeux», et non sur le cas très particulier des «jeux de hasard».

Elles appartiennent à la catégorie des loteries constitutives d' «activités de jeux» (voir loterie).

### Les paris

Ils appartiennent à la catégorie des loteries constitutives d' «activités de jeux» (voir loterie).

### Le bingo

Le bingo est une loterie organisée dans un lieu habilité pour cette activité et à l'occasion de laquelle les vainqueurs sont les personnes ayant indiqué sur leur carte de participation (sous forme papier ou électronique) les numéros désignés par tirage au sort. Les prix en jeu prennent la forme de biens ou de service. Les prix en argent sont exclus.

## 3. Taxes

Les jeux ne sont pas soumis à la TVA.

Les règles relatives aux taxes sont fixées par la loi sur les impôts dans le domaine des loteries,<sup>235</sup> articles 2 et 4. Ces articles s'appliquent aux:

- loteries: le taux d'imposition est de 9,5 % des gains.
- jeux de casino: le taux d'imposition est de 8,25 % des gains.
- machines de jeux dont l'accès est proposé hors des casinos: le taux d'imposition est de 8,25 % du rendement.
- Paris: le taux d'imposition est de 9,5 % des gains.
- Bingo: le taux d'imposition est de 5 % de la valeur totale des prix distribués.
- Media gambling services: le taux d'imposition est de 30 % de la valeur totale des prix distribués.
- Sales promotional gambling: le taux d'imposition est de 30 % de valeur totale des prix distribués.
- Jeux organisés dans le cadre d'activités caritatives (pour les jeux qui n'ont pas déjà été mentionnés): le taux d'imposition est de 1,5 % du rendement de la loterie.

Il existe par ailleurs d'autres prélèvements. La société RAY<sup>236</sup> paye ainsi 8,25 % d'impôt sur les loteries qu'elle organise et tous ses bénéfices sont redistribués selon des modalités fixées par l'État au profit d'organisations en charge de la protection de la santé, du bien-être social ainsi que de celles en charge de la réhabilitation des vétérans de guerre. En 2004, RAY a redistribué 73,8 % de ses revenus totaux des jeux.<sup>237</sup> Veikkaus Oy, en revanche, paye 9,5 % d'impôts et tous ses bénéfices<sup>238</sup> sont reversés au Ministère de l'Éducation qui, à son tour, distribue cet argent au profit de l'éducation physique, de la science, des arts et des travaux de la jeunesse.<sup>239</sup> En 2004, ce chiffre correspondait à 376 millions d'euros.<sup>240</sup>

<sup>235</sup> Lotteriskattelagen 26.2.1992/552

<sup>236</sup> Raha-Automaattiyhdistys

<sup>237</sup> Information délivrée par RAY en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

<sup>238</sup> La Fédération du sport finnois a, dans une réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC, précisé que ces revenus sont vitaux pour l'existence de l'organisation.

<sup>239</sup> Décret du gouvernement sur la reddition des comptes en matière de gains issus de l'industrie du jeu (1436/2001)

<sup>240</sup> Information délivrée par Veikkaus Oy en réponse du questionnaire envoyé par l'ISDC.



Fintoto Oy paye 9,5 % d'impôt et reverse environ 4 % de son chiffre d'affaire<sup>241</sup> au Ministère de l'agriculture et de la sylviculture qui, à son tour, redistribue cet argent au profit de l'élevage des chevaux et du sport d'équestre. Tous les profits de Fintoto Oy sont distribués<sup>242</sup> au profit du trot attelé sous forme de prix.<sup>243</sup> En 2004, Fintoto Oy a distribué 27,4 millions euros.<sup>244</sup>

En outre RAY, Veikkaus Oy et Fintoto Oy financent les coûts entraînés par la régulation des jeux pour les Ministères de l'Intérieur, des affaires sociales et de la santé (recherche en matière de jeux, salaires des fonctionnaires en charge de la surveillance du marché etc.).<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> Selon information délivrée par le Ministère de l'Intérieur, ce chiffre s'est élevé à 7 millions d'euros en 2004.

<sup>242</sup> Voir la Loi 1054/2001 sur l'utilisation des revenus des loteries et paris.

<sup>243</sup> L'information délivrée par Suomen Hippos RY et Fintoto Oy en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC. Suomen Hippos souligne également que l'industrie équestre est totalement dépendante des revenus générés par ce système de financement.

<sup>244</sup> Information délivrée par le Ministère de l'Intérieur en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

<sup>245</sup> Information délivrée par le Ministère de l'Intérieur en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC ; article 46 de la loi sur les loteries: «Les opérateurs de jeux doivent rembourser à l'État les coûts engagés pour la supervision des activités de jeux (...)»; article 52 de la loi sur les loteries : « Les problèmes causés par la participation à des loteries doivent être contrôlés et étudiés. Cette activité de contrôle et d'étude est de la responsabilité du ministère des affaires sociales et de la santé.  
Les opérateurs de jeux doivent rembourser l'État pour les coûts engagés au titre des activités visées au premier alinéa (...) ».

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### a) General

- Loi du 20 janvier 1978 sur la protection des consommateurs (20.1.1978/38) (*Konsumentskyddslag*)
- Loi du 26 juin 1992 sur les impôts en matière de loteries (26.6.1992/552) (*Lotteriskattelag*)  
Article 85 modifié en 2005 (20.5.2005/334)
- Loi de 1998 sur la prévention du blanchiment d'argent et la procédure d'information et d'enquête en matière d'opérations suspectes (1998/68) (*Lag om förhindrande och utredning av penningtvätt*)
- Loi du 23 novembre 2001 sur les loteries (23.11.2001/1047) (*Lotterilag*)
- Loi 1054/2001 sur l'utilisation des revenus des loteries et paris (*Lag om användning av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel*)
- Loi 1055/2001 sur l'utilisation des revenus de Toto pour la promotion de l'élevage chevalin (*Lag om användning av avkastningen av totospel för främjande av hästuppfödning och hästsport*)
- Loi 1056/2001 sur l'utilisation des revenus des automates au bénéfice des organisations à but non lucratif (*Lag om penningautomatunderstöd*)
- Décret du gouvernement sur la reddition des comptes en matière de gains issus de l'industrie du jeu (1436/2001) (*Statsrådets förordning om redovisningen av avkastningen av penninglotteri-, tippnings-, och vadhållningsspel*)
- Ordonnance d'application de la loi sur les loteries du 20 décembre 2001 (20.12.2001/1345) (*Statsrådets förordning om lotterier*)
- Ordonnance du gouvernement sur la fédération des automates d'argent (1169/2001) (*Statsrådets förordning om Penningautomatföreningen*)
- Ordonnance du gouvernement sur la façon de comptabiliser les chiffres d'affaire dans le domaine des loteries (1174/2001) (*Statsrådet förordning om räkneverk för kontroll av penningrörelsen*)
- Décret du gouvernement sur l'utilisation des revenus des jeux de Toto pour promouvoir le sport équestre et la création d'une délégation sur l'économie équestre (1476/2001) (*Statsrådets förordning om hästhushållningsdelegationen och användning av avkastningen av totospel för främjande av hästuppfödning och hästsport*)
- Décret du ministère des affaires sociales et de la santé relatif au remboursement des dépenses engagées pour la recherche et la prise en charge de l'addiction aux jeux (381/2002) (*Social- och hälsovårdsministeriets förordning om ersättning för kostnaderna för uppföljningen av och forskningen fring spelberoende*)
- Décret du ministère de l'intérieur sur le coût des opérations de police (1254/2004) (*Inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer*)
- Décret du gouvernement sur les émoluments versés pour l'obtention d'une licence (3/2005) (*Statsrådets förordning om avgifter för penningspeltillstånd och om storleken av avgifterna*)
- Directives de l'Ombudsman des consommateurs.
- Licence d'organiser des jeux pour Veikkaus Oy – changement de licence le 16 juin 2004.
- Code pénal, section 16 et 16 a. (*Brottsbalken*)

**b) The special case of Åland Island**

- **Loi provinciale sur les loteries** (1966:10) (Ålands Lagslamling)
- Ordonnance portant création de la fédération des associations à but idéal de la province (1993:56) (*Förordning om underrätternas domkretsar i ärenden som gäller företagssanering*)

**B) DRAFT LEGISLATION**

Aucune information pertinente.

**C) SELF REGULATION**

Suivant les commentaires<sup>246</sup> du Ministère de l'Intérieur sur le rapport préliminaire, les réglementations internes des différents opérateurs prévoient un certain nombre de dispositions afférentes à leur politique marketing et leur responsabilité sociale ainsi qu'aux limites d'âge pour la participation aux jeux.

---

<sup>246</sup> Commentaires en date du 22 mai 2006.

**D) JURISPRUDENCE**

- Cour Suprême, 24 février 2005 (Högsta Domstolen – KKO:2005:27)
- Jugement de la Cour Suprême Administrative du 10 juin 2005, 2005:37

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

Il n'existe pas dispositions pertinentes à ce titre.

##### 2. Lotteries

La loi du 23.11.2001 sur les loteries donne une définition très large de ce qu'il faut entendre par «loterie»: il s'agit de toute activité à l'occasion de laquelle les participants peuvent gagner un prix ayant une valeur monétaire et pour la participation à laquelle ils doivent verser une contrepartie financière dès lors que le mécanisme d'attribution est fondé sur le hasard (article 2).

La loi distingue deux types de loteries qu'elle soumet à des régimes différents. Elle vise tout d'abord les **loteries constitutives d'activités de jeux** (*gaming activities*) qu'elle définit comme celles à l'occasion desquelles les joueurs peuvent gagner de l'argent (article 4). Elle prévoit ensuite des dispositions particulières pour les loteries ne mettant pas en jeu des prix en argent (chapitre 5).

La section 11 de la loi dispose que **l'organisation des premières n'est possible qu'à la condition d'avoir obtenu une licence** du gouvernement valable pour cinq ans (article 11). Cette restriction est justifiée dans la loi par la **nécessité de «prévenir les abus et activités criminelles et de réduire les problèmes sociaux résultant de l'activité de jeu» en garantissant une protection légale au profit des joueurs** (article 11). **Les licences sont exclusives et peuvent être accordées de manière distincte pour trois groupes de jeux:** le premier groupe inclut les loteries, les paris et les cagnottes, le deuxième groupe inclut la mise à disposition de machines à sous, les activités et jeux de casinos, le troisième inclut les jeux par totalisateurs (article 11). **Seule une licence peut être accordée pour chaque catégorie de jeux.** Les licences ont été attribuées à ce jour respectivement à trois organisations contrôlées par l'État: Veikkaus Oy, RAY et Fintoto Oy.<sup>247</sup>

La loi de 1998 sur la prévention du blanchiment d'argent et la procédure d'information et d'enquête en matière d'opérations suspectes (Act on Preventing and Clearing Money Laundering 68/1998) prévoit que les opérateurs des loteries constitutives d'«activités de jeux» sont soumis à une obligation d'information (article 3). S'ils soupçonnent qu'une opération vise à blanchir de l'argent, ils doivent sans délai en informer l'agence publique chargée de la surveillance de ces opérations (la «Clearing House») (article 10). En tout état de cause, ces opérateurs doivent établir l'identité de leurs clients si ces derniers utilisent les services proposés par un casino ou s'ils placent plus de 3000 euros dans une ou plusieurs opérations liées entre elles à l'occasion de cagnottes et paris ou de paris par voie de totalisateurs (article 6). Ce contrôle est mis en place en vue de prévenir le blanchiment d'argent et le finan-

<sup>247</sup> Des statistiques fournies par RAY et réalisées par Marketing Radar's (<http://www.radar.fi/english/index.html>) montrent que la population finlandaise est très favorable au maintien du monopole de RAY (en 2003, de 73 à 75% de la population y était favorable). 70% de la population estime également que le maintien de ce monopole est nécessaire pour prévenir les comportements de dépendance et l'accès aux jeux des mineurs. Enfin, il semble au regard des statistiques fournies que la population finlandaise apprécie RAY et VEIKKAUS Oy pour la dimension sociale de leur activité.

cement du terrorisme. Il vise également à développer la détection, le suivi et le recouvrement de l'argent du crime (article 1).<sup>248</sup>

**Les loteries ne mettant pas en jeu des prix en argent sont également soumises à l'octroi d'une licence**<sup>249</sup> (article 25 de la loi sur les loteries du 23.11.2001). Les licences ne sont pas accordées au niveau national par le gouvernement mais au niveau local par la police du district. Les loteries qui sont organisées dans plusieurs districts sont autorisées par une licence du Bureau de la Province du lieu de l'enregistrement de l'institution organisatrice de la loterie. Les licences pour ces loteries ne peuvent être octroyées pour une durée supérieure à six mois. Les licences ne sont pas limitées en nombre. 144 licences ont été délivrées en 2004.<sup>250</sup>

Dans les deux hypothèses (loteries mettant ou non en jeu des prix en argent), les licences ne peuvent être octroyées que si les loteries répondent aux conditions suivantes (article 7):

- elles doivent être organisées pour collecter des fonds en faveur d'activités caritatives ou d'autres activités à but non lucratif;
- leur organisation ne doit pas être manifestement contraire à l'intérêt général;
- l'autorité délivrant les licences ne doit pas avoir de doutes raisonnables quant au fait que le candidat à la licence pourrait violer les dispositions relatives aux jeux si la licence lui était octroyée.

**La charte de Veikkaus Oy sur sa responsabilité à l'égard de la société**<sup>251</sup> prévoit que son objectif est de toucher un nombre de consommateurs important misant des enjeux raisonnables de telle sorte que leur pratique ne nuise pas à leur capacité financière. Elle indique également que Veikkaus Oy développe son offre d'une façon responsable, ce qui inclut le respect de restrictions à l'accès aux jeux. Les jeunes de moins de 15 ans ne doivent ainsi pas être autorisés à acheter des jeux à des points de vente et ceux de moins de 18 ans ne doivent pas pouvoir jouer en ligne. Les enjeux misés et les consommations de jeux autorisés par jour sont limités. Il ne doit pas être possible ni de jouer à crédit ni de jouer de nuit. Les offres de jeux cessent ainsi à 22 heures. Veikkaus Oy développe un modèle d'évaluation des activités de jeux pour tous les nouveaux jeux et leurs modalités de distribution. Veikkaus Oy lutte contre le jeu addictif. L'opérateur délivre des informations sur la question dans ses bureaux de vente et sur son site internet ; il s'assure que son personnel est sensibilisé à la question et est en mesure de diriger les personnes concernées vers des institutions pouvant leur venir en aide. A ce titre, Veikkaus participe au développement de *Peluuri helpline* qui propose une aide aux joueurs compulsifs et à leurs familles et amis. La politique marketing de Veikkaus Oy est encadrée par un code d'éthique strict. Veikkaus Oy exige de ses partenaires le respect de sa charte de responsabilité sociale.

La loi s'applique non seulement aux loteries ne présentant pas d'élément d'extranéité mais également (article 2):

- aux loteries organisées à l'étranger dans la mesure où les billets sont vendus ou distribués en Finlande;

<sup>248</sup> Pour information: en 2004, la «Clearing House» a reçu 1061 rapports relatifs à des transactions suspectes pour un montant total de 12 656 000 euros.

<sup>249</sup> Sous réserve cependant des loteries pour lesquelles la combinaison du prix des billets et des lots attribués n'excède pas 2000 euros et pour lesquelles le paiement des tickets et la distribution des lots ont lieu de façon simultanée (petites loterie) (section 27).

<sup>250</sup> L'information a été délivrée par le Ministère de l'Intérieur en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

<sup>251</sup> Document communiqué par le Ministère de l'Intérieur à l'occasion de ses commentaires sur le rapport provisoire, 22 mai 2006.

- aux loteries organisées dans la province d'Åland dans la mesure où les billets sont vendus ou distribués dans un autre endroit en Finlande. **La Cour Suprême s'est prononcée le 25 février 2005 (KKO:2005:27)** sur l'interprétation de cette disposition. Elle a décidé qu'il était légitime de prononcer une sanction pénale à l'encontre d'un opérateur bénéficiant d'une licence d'exploitation du gouvernement de la province d'Åland (PAF) qui avait organisé une vaste campagne de promotion de ses jeux en ligne sur l'ensemble du territoire. Elle a considéré que les mesures prises par l'opérateur pour faciliter l'accès aux jeux et les promouvoir étaient telles qu'elles constituaient l'organisation d'une loterie au sens de l'article 2 de la loi. Elle a également affirmé que l'argument selon lequel l'article 2 serait contraire à la libre circulation des services organisée par le droit communautaire n'était pas recevable dès lors que la Cour de Justice des Communautés Européennes avait déjà examiné par le passé le système finlandais et affirmé sa conformité aux exigences communautaires.
- Ce litige entre le ministère finlandais de l'Intérieur et PAF n'a pas cessé à la suite du jugement. PAF a substantiellement adapté ses services de jeux en ligne.<sup>252</sup> PAF a en particulier cessé ses pratiques marketings destinées à prendre des parts sur le marché finlandais continental. Le 18 août 2005, le Chancelier de la justice finlandais a d'ailleurs rendu un avis, après avoir été saisi par le ministère finlandais de l'intérieur, affirmant que «les services de loterie par internet de PAF ne contreviennent pas à la loi sur les loteries». Le ministère de l'Intérieur continue néanmoins à invoquer que les offres de jeux en ligne de PAF constituent une atteinte à la loi finlandaise sur les loteries.<sup>253</sup> Il invoque que le jugement de la Cour suprême doit être compris comme impliquant que les jeux en ligne doivent être considérés comme organisés au lieu où se trouve le joueur. Il en découle selon lui que toute participation à tout jeu en ligne étranger depuis la Finlande continentale doit être qualifiée de participation à un jeu organisé en Finlande. PAF qualifie cette interprétation de la loi sur les loteries d'extrêmement extensive et souligne qu'il est impossible pour un opérateur de contrôler où se trouvent les joueurs participants à des jeux en ligne.<sup>254</sup> Selon PAF, l'État finlandais exige des opérateurs non finlandais (i) qu'ils ne vendent pas leurs jeux en ligne en Finlande et (ii) qu'ils empêchent les joueurs finlandais de participer à leurs jeux (ii) ; par exemple (iii) en fermant leurs comptes de joueurs.<sup>255</sup>

**L'article 5 précise que seule une association, une fondation ou une organisation ayant pour objet une activité non lucrative et qui est enregistrée en Finlande peut organiser une loterie.**

La légalité du système oligopolistique finlandais au regard du droit communautaire est actuellement discutée. La Cour Suprême administrative a en effet été saisi par la société Ladbrokes Oy qui a vu sa demande de licence d'organiser des jeux rejetée par le Gouvernement finlandais. Par une décision du 10 juin 2005, elle a décidé de renvoyer Ladbrokes Oy devant le Gouvernement pour que celui-ci tranche à nouveau la demande mais en motivant cette fois-ci sa décision au regard du droit communautaire.<sup>256</sup> La Cour a en effet relevé que le Gouvernement a simplement justifié sa décision au regard du droit finlandais. En l'espèce,

<sup>252</sup> Informations tirées des commentaires transmis par PAF suite à la consultation du rapport préliminaire.

<sup>253</sup> Pour le détail des échanges entre le ministère finlandais de l'Intérieur et PAF, voir annexe, commentaires de PAF suite à la consultation du Rapport provisoire.

<sup>254</sup> Informations tirées des commentaires transmis par PAF suite à la consultation du rapport préliminaire.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> Jugement de la Cour Suprême Administrative le 10 juin 2005, (Högsta Förvaltningsdomstolen - HFD 2005:37)



la société Ladbrokes Oy invoquait la contrariété du système finlandais au droit communautaire, en particuliers au regard de la jurisprudence Gambelli (C-243/01). La Cour a également appelé le Gouvernement à solliciter l'opinion de Veikkaus, Fintoto et RAY. Elle n'a par contre pas pris position sur la question de fond à savoir, la conformité du système finlandais au droit communautaire.

L'article 62 de la loi du 23.11.2001 prévoit que **l'organisation d'une loterie sans licence** est prohibée. Plus encore, elle interdit aux opérateurs finlandais ne justifiant pas d'une licence finlandaise d'intervenir sur les marchés des autres pays, à moins que ceux-ci ne le permettent. Elle pose ainsi symboliquement un principe de prohibition des jeux, quand bien même ils seraient dirigés vers l'étranger.

L'article 63 dispose que **les atteintes à la législation en matière de loteries constituent une infraction pénale**. La nature et le régime de cette infraction est décrit dans le Code pénal.

**L'article 16 a du Chapitre 17 du Code pénal** qualifie d'infraction l'organisation d'une loterie sans licence ainsi que l'utilisation des profits d'une loterie dans un but différent de celui prévu par la licence. L'auteur encourt une peine d'amende ou d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois de prison.

### 3. Casino Gaming

Les jeux de casino sont considérés comme des loteries appartenant à la catégorie des «activités de jeux» et donc soumis aux dispositions relatives à celles-ci exposés au point 2 (voir article 11 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries).

### 4. Machine Gambling Outside Casinos

Les machines proposant des jeux hors des casinos sont considérées comme les supports d'une loterie appartenant à la catégorie des «activités de jeux»; leur exploitation est donc également soumise aux dispositions applicables aux loteries constitutives d'«activités de jeux» présentées au point 2 (voir article 11 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries).

La loi sur les loteries organise un régime particulier pour les machines distribuant des lots et non de l'argent. Elle prévoit une licence particulière pour ce type de machines. Il s'agit d'une licence délivrée pour une période maximale d'un an par la Police du district (article 38). Elle est octroyée aux mêmes conditions que celles communes aux deux types de loteries distingués par la loi (voir point 2).

La réglementation interne de l'opérateur finlandais des machines à sous, Ray, prévoit que celui-ci ne doit pas fixer ses objectifs économiques de telle façon qu'il serait nécessaire d'accroître l'offre de jeux et l'incitation à participer aux jeux pour les atteindre<sup>257</sup>. Dès lors que l'offre de jeux est déjà à l'heure actuelle relativement importante, un accroissement de celle-ci conduirait vraisemblablement à un accroissement parallèle des risques sociaux associés<sup>258</sup>. Les objectifs de revenus annuels de Ray sont donc établis en considération de la nécessité d'une politique de jeux raisonnée. Celle-ci est calculée en tenant compte des données suivantes:<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Commentaires du Ministère finlandais de l'Intérieur sur le rapport préliminaire, 22 mai 2006, p. 5.

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> *Ibid.*

- l'étude du volume de la participation aux jeux en considération du pouvoir d'achat;
- les évolutions en termes de nombre total de joueurs;
- les indications résultant de recherches relatives à l'acceptabilité des jeux;
- le développement du secteur des jeux dans son ensemble;
- le développement des produits de Ray et de leur distribution.

Les objectifs économiques de Ray sont fixés *via* l'évaluation des facteurs ci-avant exposés ainsi qu'au regard de l'analyse des poids respectifs des différentes solutions. Par exemple, si le nombre total de joueurs a diminué mais que les revenus des jeux restent identiques, on peut déduire que la consommation de jeux est concentrée dans les mains des joueurs restants. Si, dans le même temps, la consommation de jeux dans des secteurs habituellement moins courus n'a pas augmenté, on peut en déduire que le risque de pratiques de jeux excessives a augmenté d'autant.<sup>260</sup>

## 5. Betting

Les paris sont également qualifiés d'«activités de jeux»; les dispositions relatives à celles-ci présentées au point 2 sont donc applicables aux paris (voir article 11 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries).

## 6. Bingo

Le bingo est une loterie organisée dans un lieu habilité pour cette activité et à l'occasion de laquelle les vainqueurs sont les personnes ayant indiqué sur leur carte de participation (sous forme papier ou électronique) les numéros désignés par tirage au sort. Les prix en jeu prennent la forme de biens ou de service. Les prix en argent sont exclus (article 3 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries).

L'organisation d'un bingo n'est possible que si elle est autorisée par une licence accordée par la Police de District du ressort du lieu où est organisé le bingo (article 32 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries). La licence est accordée pour une période maximale de deux ans.

Entre 2002 et 2003, 206 licences de bingo ont été attribuées. Ce chiffre inclut les bingos organisés de façon ponctuelle ainsi que les bingos organisés de façon plus permanente.<sup>261</sup>

La licence autorisant l'organisation d'un bingo ne peut être octroyée, comme il en va pour les loteries, qu'aux conditions posées par la section 7 de la loi du 23.11.2001 (renvoi prévu par la section 33):

- le bingo doit être organisé pour collecter des fonds en faveur d'activités caritatives ou d'autres activités à but non lucratif;
- son organisation ne doit pas être manifestement contraire à l'intérêt général;
- l'autorité délivrant les licences ne doit pas avoir de doutes raisonnables quant au fait que le candidat à la licence pourrait violer les dispositions relatives aux jeux si la licence lui était octroyée.

Le bingo est une loterie au sens de la loi du 23.11.2001; la licence est donc également nécessaire si le bingo est organisé à l'étranger mais que les billets sont vendus ou mis à disposition en Finlande ou si le bingo est organisé dans la province d'Åland mais que les

<sup>260</sup>

*Ibid.*

<sup>261</sup>

Information communiquée par le ministère de l'intérieur.

billets sont vendus ou mis à disposition dans un autre endroit en Finlande (article 2). Les dispositions du Code pénal présentées au point 2 sont donc également applicables.

### 7. Media Gambling Services

Les médias ne peuvent organiser des loteries au sens de la loi du 23.11.2001.<sup>262</sup> Ils peuvent par contre organiser des jeux ne soumettant pas la participation au versement d'une somme d'argent.<sup>263</sup>

### 8. Sales Promotional Gambling

Le principe en Finlande est que les jeux de hasard ne peuvent être organisés que pour financer une activité caritative ou non lucrative.<sup>264</sup> **La loi sur la protection des consommateurs de 1978** prévoit qu'il est interdit d'exiger, en contrepartie de la participation à un jeu de hasard, le versement d'une somme d'argent, l'achat d'un produit ou une offre d'achat (chapitre 2, article 5).

### 9. Charity Gambling

Le principe en Finlande est que les jeux ne peuvent être organisés que pour financer une activité caritative ou non lucrative.<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> Voir supra, introduction.

<sup>263</sup> Information communiquée par le ministère de l'intérieur.

<sup>264</sup> Voir supra.

<sup>265</sup> Voir supra.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<i>Dispositions applicables à l'ensemble des loteries</i>		
<p><b>Loi sur les loteries</b> 23.11.2001/1047, articles 2, 3, 5, 6, 7, 62 et 63</p> <p><b>L'article 2</b> prévoit que, pour la mise en œuvre de la loi, il convient de considérer comme constitutive d'une loterie toute activité à l'occasion de laquelle les participants peuvent gagner un prix ayant une valeur monétaire et pour la participation à laquelle ils doivent verser une contrepartie financière dès lors que le mécanisme d'attribution est fondé sur le hasard. L'article 2 précise que la loi s'applique non seulement aux loteries ne présentant pas d'élément d'extranéité mais également aux loteries organisées à l'étranger dès lors que les billets sont vendus ou fournis en Finlande, ainsi qu'aux loteries organisées dans la province autonome d'Åland dès lors que les billets sont vendus ou mis à disposition dans d'autres endroits du pays.</p>	<p>La loi finlandaise est très restrictive: <b>le principe</b> est qu'il n'est possible d'organiser des jeux de hasard que si l'on peut <b>justifier d'une licence</b> (article 6).</p> <p>En l'absence de licence les activités de jeux sont prohibées, même si elles sont dirigées vers l'étranger, à moins que le pays d'accueil ne les autorise (article 62).</p> <p>Le non respect de cette exigence est <b>réprimé pénalement</b> par une amende ou une peine d'emprisonnement (Code pénal, article 16a).</p> <p>La loi précise que seule <b>une entité enregistrée en Finlande ayant pour objet une activité non lucrative peut organiser une loterie</b> (article 5).</p> <p><b>Le champ d'application de la loi est vaste</b> puisqu'elle s'applique aux loteries organisées à l'étranger dès lors que les billets sont vendus ou</p>	<p>Le droit finlandais n'autorise les loteries que pour autant <b>qu'elles ne sont pas manifestement contraires à l'intérêt général</b> et pour autant que les <b>profits générés sont distribués en faveur d'activités caritatives ou à but non lucratif</b> (article 7).</p> <p>Il faut aussi mentionner qu'il existe un accord entre la Suède et la Finlande autorisant les automates de jeux sur les bateaux qui ont une ligne maritime régulière entre la Suède et la Finlande.<sup>266</sup> Cet accord vise à une harmonisation des règles entre les deux Etats.<sup>267</sup></p>

<sup>266</sup> Accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 1979-02-14 et la modification de l'accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 2001-03-22

<sup>267</sup> Voir l'introduction du même accord.

<p><b>L'article 3</b> décrit les différentes manières d'organiser une loterie conformément au sens que donne la loi à ce terme. Elle distingue ainsi les loteries mettant en jeu des prix en argent attribués par tirage au sort, les paris sur un événement sportif ou sur le tirage de numéros, les machines à sous, les jeux de casino tels que la roulette, les activités de casinos telles que la mise à disposition de machines de jeux, les paris par totalisateurs, les loteries mettant en jeu des lots, les bingos, les machines permettant de gagner des lots.</p> <p><b>L'article 5</b> prévoit que seule une association, une fondation ou une organisation ayant pour objet une activité non lucrative et qui est enregistrée en Finlande peut organiser une loterie.</p> <p><b>L'article 6</b> dispose que l'organisation d'une loterie est soumise à l'octroi d'une licence émanant de l'autorité compétente.</p> <p><b>L'article 7</b> dispose que la licence ne pourra être accordée que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- si la loterie est organisée pour collecter des fonds en faveur d'activités caritatives ou d'autres activités à but non lucratif;</li> <li>- si l'organisation de la loterie n'est pas manifestement contraire à l'intérêt général;</li> <li>- si l'autorité délivrant les licences ne peut avoir de doutes sur le fait que le candidat à la licence respectera les dispositions relatives aux loteries si la licence lui est accordée.</li> </ul> <p><b>L'article 62</b> prohibe l'organisation et la promotion par voie publicitaire d'une loterie sans autorisation.</p>	<p>fournis en Finlande, ainsi qu'aux loteries organisées dans la province autonome d'Åland dès lors que les billets sont vendus ou mis à disposition dans d'autres endroits du pays.</p>	
---	--	--

<p>Elle prohibe également la vente ou la mise à disposition de billets ainsi que la promotion des activités de jeux à l'étranger par un opérateur ne justifiant pas d'une licence en Finlande, à moins que les dispositions nationales ne l'autorisent.</p> <p><b>L'article 63</b> dispose que les infractions en matière de loterie sont incriminées à l'article 16a du Code pénal.</p> <p><b>Code pénal</b>, article 16a</p> <p><b>L'article 16a</b> qualifie d'infraction l'organisation d'une loterie sans licence ainsi que l'utilisation des profits d'une loterie dans un but différent de celui prévu par la licence. L'auteur encourt une peine d'amende ou d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois de prison.</p>		
<p><b><i>Dispositions applicables aux seules loteries impliquant des prix en argent (les loteries, paris, cagnottes, jeux, activités de casino et paris par totalisateurs)</i></b></p>		
<p><b>Loi sur les loteries</b> 23.11.2001/1047, articles 11 et 17</p> <p><b>L'article 11</b> relatif aux loteries constitutives d'une «activité de jeux» prévoit que l'exigence d'une licence s'explique en ce domaine en raison de la nécessité de garantir la protection des consommateurs de jeux, de prévenir les abus et activités criminelles et de prévenir les problèmes sociaux qui peuvent résulter des activités de jeux. Elle dispose également que les licences sont accordées par le gouvernement pour une</p>	<p>Voir supra «dispositions applicables à l'ensemble des loteries» (exigence d'une licence: article 11)  Prix de la licence: 294 euros  Prix d'un changement de licence: 218 euros<sup>268</sup></p>	<p>La loi justifie ici l'exigence d'une licence par la nécessité de garantir <b>la protection des consommateurs de jeux, de prévenir les abus et activités criminelles et de prévenir les problèmes sociaux</b> qui peuvent résulter des activités de jeux (article 11).</p> <p>Les gains doivent être utilisés pour promouvoir le sport, la science, les arts, la santé, le bien être social, le travail des jeunes, l'élevage de chevaux et les sports équestres (article 17).</p>

<sup>268</sup> Ordonnance du gouvernement sur les émoluments de licence 3/2005 (§1).

<p>durée maximale de cinq ans. Elles peuvent être accordées séparément pour trois catégories d'activités et seule une licence peut être accordée par catégorie. La première inclut: les loteries impliquant des prix en argent, les paris et cagnottes. La seconde inclut: les activités et jeux de casino, les machines à sous. La dernière concerne les paris par totalisateurs.</p> <p><b>L'article 17</b> dispose que les gains des loteries constitutives d'une «activité de jeux» doivent être attribués de la façon suivante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les gains des loteries mettant en jeu des prix en argent, des paris et cagnottes doivent être utilisés pour promouvoir le sport et l'éducation physique, la science, les arts ainsi que le travail des jeunes;</li> <li>- les gains des machines à sous, jeux et activités de casino doivent être utilisés pour promouvoir la santé et le bien être de la société;</li> <li>- enfin, les gains des paris par totalisateurs doivent servir à promouvoir l'élevage de chevaux et les sports équestres.</li> </ul> <p><b>Loi sur l'utilisation des revenus des loteries et paris 1054/2001</b></p>		<p>La loi sur l'utilisation des revenus des loteries et paris (1054/2001) prévoit la répartition suivante des gains:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 25% pour le sport;</li> <li>- 9% pour le travail des jeunes;</li> <li>- 17,5% pour la science;</li> <li>- 38,5% pour les arts</li> <li>- 10% attribué selon le budget annuel dans le cadre de ces quatre objectifs.</li> </ul> <p>Pour illustration: RAY va distribuer en 2005 les 305 millions d'euros générés par son activité (casinos et machines à sous) en 2004 et lors d'exercices antérieurs. Cet argent va être distribué à 1 145 organisations de protection de la santé et du bien être de la société. 110.4 millions d'euros vont être transmis au trésor public pour subventionner les soins et la prise en charge des vétérans de la guerre. Au final, RAY redistribue 73,8% de ses revenus<sup>269</sup></p>
---	--	---

<sup>269</sup> Informations communiquées par RAY.

<i>Dispositions applicables aux seules loteries n'impliquant pas de prix en argent</i>		
<p><b>Loi sur les loteries</b> 23.11.2001/1047, sections 25, 26, et 27</p> <p><b>L'article 25</b> dispose que les loteries n'impliquant pas de prix en argent et qui sont organisées dans un seul district sont soumises à l'octroi d'une licence par la Police du district en cause. Les loteries qui sont organisées dans plusieurs provinces sont autorisées par le Bureau de la Province dans laquelle l'entité organisatrice est enregistrée. Les licences sont octroyées pour un maximum de six mois.</p> <p><b>L'article 26</b> prévoit qu'outre les conditions déjà exposées et communes aux deux types de loteries, les licences pour les loteries n'impliquant pas de prix en argent ne sont octroyées que si les conditions suivantes sont respectées:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'importance du prix des billets, des lots, des gains prévisibles et de l'organisation en cause ne sont pas disproportionnés au regard des objectifs poursuivis;</li> <li>- la valeur totale des prix n'est pas inférieure à 35% du montant des ventes de billets.</li> </ul> <p><b>L'article 27</b> prévoit qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir une licence lorsque la loterie en cause ne porte pas sur plus de 2000 euros (prix des billets et lots inclus) et que l'achat des billets et la remise des prix interviennent par la même occasion et au même endroit.</p>	<p>Voir supra «dispositions applicables à l'ensemble des loteries» (exigence d'une licence: article 25). Prix de la licence: 51 euros<sup>270</sup></p>	

<sup>270</sup> Information communiquée par le ministère de l'intérieur.



<p>De telles loteries peuvent être organisées par des groupes d'élèves ou d'étudiants pour promouvoir leurs études. Elles peuvent également être organisées par un ensemble de salariés ou par un groupe de personnes pratiquant une activité commune pour la promotion de celle-ci ou pour une action caritative, dès lors que le prix des billets n'excède pas 500 euros et que l'achat des billets et la remise des prix interviennent par la même occasion et au même endroit.</p>		
<p><b>Dispositions applicables en matière de bingo</b></p>		
<p><b>Loi sur les loteries</b> 23.11.2001/1047, articles 3, 32 et 33</p> <p><b>L'article 3</b> définit le bingo comme une loterie organisée dans un lieu habilité pour cette activité et à l'occasion de laquelle les vainqueurs sont les personnes ayant indiqué sur leur carte de participation (sous forme papier ou électronique) les numéros désignés par tirage au sort. Les prix en jeu prennent la forme de biens ou de service. Les prix en argent sont exclus.</p> <p><b>L'article 32</b> prévoit que les autorisations pour l'organisation d'un bingo sont données et révoquées par la Police du district dans lequel le bingo est organisé. Les licences sont accordées pour une période maximale de deux ans.</p> <p><b>L'article 33</b> prévoit qu'outre les conditions déjà exposées et communes à l'ensemble des</p>	<p><b>Exigence d'une licence</b> (article 32).  Prix de la licence: 44euros  Mise maximale: 14 euros<sup>271</sup></p>	

<sup>271</sup> Informations communiquées par le ministère de l'intérieur.

<p>loteries, les licences pour les bingos sont soumises aux conditions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le candidat à la licence doit démontrer que le système de tirage au sort est fiable;</li> <li>- les locaux sont appropriés pour l'organisation d'un bingo.</li> </ul>		
<b>Dispositions applicables aux machines distribuant des lots et non de l'argent</b>		
<p><b>Loi sur les loteries</b> 23.11.2001/1047, articles 38 et 39</p> <p><b>L'article 38</b> prévoit que les licences permettant de mettre à disposition du public des machines distribuant des lots sont octroyées par la Police du district du lieu où se trouve la machine. La licence est accordée pour une période maximale d'un an.</p> <p><b>L'article 39</b> dispose que le lot doit consister en un article d'une valeur financière peu importante.</p>	<b>Exigence d'une licence</b> (article 38).	
<b>Les jeux de hasard organisés dans le cadre d'une campagne de promotion et de publicité d'un produit</b>		
<p><b>Loi sur la protection des consommateurs de 1978</b>, chapitre 2, article 5</p> <p><b>L'article 5</b> prévoit qu'il est interdit d'exiger, en contrepartie de la participation à un jeu de hasard, le versement d'une somme d'argent, l'achat d'un produit ou une offre d'achat.</p>	<b>Principe de prohibition des jeux de hasard nécessitant une contrepartie financière organisés dans le cadre d'une campagne de promotion et de publicité d'un produit</b> (article 5).	<b>Protection des consommateurs</b>

<i>Les jeux de hasard organisés par les médias</i>		
<b>Loi sur les loteries</b> 23.11.2001/1047	Les médias ne peuvent organiser des loteries au sens de la loi du 23.11.2001 <sup>272</sup> . Ils peuvent par contre organiser des jeux ne soumettant pas la participation au versement d'une somme d'argent <sup>273</sup> .	

---

<sup>272</sup> Voir supra, introduction.

<sup>273</sup> Information communiquée par le ministère de l'intérieur.

**B) DRAFT LEGISLATION**

Aucune information pertinente.

**C) SELF REGULATION**

Aucune information pertinente.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>Cour Suprême</b>, 24 février 2005 (Högsta Domstolen– KKO:2005:27)</p> <p>Présentation de l'arrêt:</p> <p>La Cour Suprême a rendu le 25 février 2005 une décision importante portant sur l'interprétation de l'article 2 de la loi sur les loteries du 23.11.2001. Cet article prévoit que la loi s'applique non seulement à l'ensemble des loteries ne présentant pas d'éléments d'extranéité mais également à celles organisées dans la Province autonome d'Åland dès lors que les tickets pour y participer sont vendus ou proposés dans une autre région de la Finlande.</p> <p>En l'espèce, la société PAF a obtenu une licence d'exploitation du gouvernement de la province d'Åland et s'est engagée dans une vaste campagne de promotion de ses jeux en ligne sur l'ensemble du pays. Elle a pour cela publié et distribué de la publicité dans les autres provinces finlandaises et traduit son site internet en Finlandais. Il lui est reproché à ce titre d'avoir violé la loi sur les loteries (qui exige l'octroi d'une licence par le Gouvernement pour exercer les activités de jeux).</p>	<p><b>Les campagnes de promotion et de publicité en faveur de jeux de hasard en ligne peuvent être qualifiées d'organisation d'une loterie au sens de l'article 2 de la loi.</b> Cette section prévoit l'applicabilité de la loi à l'organisation de loteries dans la province d'Åland dès lors que les billets sont proposés dans d'autres endroits en Finlande. La Cour Suprême en déduit en l'espèce que c'est à bon droit que le PAF, société de la province d'Åland, avait été sanctionné pour avoir proposé des jeux sur le territoire principal finlandais sans justifier d'une licence du gouvernement finlandais.</p>	<p>La Cour Suprême a utilisé l'<b>arrêt Läära de la CJCE</b> du 21.9.1999 (C-124/97) pour justifier sa position. Elle a relevé que, dans cet arrêt, la CJCE a reconnu la conformité du système finlandais au droit communautaire. La CJCE avait affirmé à cette occasion <b>qu'il était possible de justifier des atteintes au principe de la liberté de circulation des services par la nécessité impérieuse de protéger l'intérêt général.</b></p>

<sup>274</sup> 6.11.2003, C243/01.

<sup>275</sup> La Cour Suprême a renvoyé à l'arrêt Läära de la CJCE du 21.9.1999 (C-124/97).

<p>La première question qui se posait en l'espèce était de savoir si la loi sur les loteries était réellement applicable: la promotion et la publicité pour des jeux en ligne pouvait-elle être considérée comme constitutive de l'organisation d'une loterie au regard de l'article 2?</p> <p>La seconde question, découlant d'une réponse affirmative à la première, était de savoir si une telle pratique pouvait être sanctionnée au titre de la loi sur les loteries sans que cela ne constitue une atteinte au droit communautaire et au principe de libre circulation des services en particulier?</p> <p>Quant à la première question, la Cour Suprême a affirmé que, même si le serveur de jeux se trouvait hors du territoire sur lequel s'applique la loi, même si l'organisation et le déroulement des jeux avaient également lieu hors du territoire de compétence de la loi, la loi était applicable dès lors que les mesures prises par PAF pour faciliter l'accès aux jeux et les promouvoir étaient telles qu'elles constituaient l'organisation d'une loterie au sens de l'article 2 de la loi:</p> <p>«(...) la Cour Suprême considère que, bien que le serveur se soit trouvé hors du territoire finlandais principal, les mesures prises par PAF pour permettre et promouvoir la participation à ses jeux étaient telles qu'elles impliquaient que PAF avait bien organisé une loterie sur le territoire principal»</p> <p>A l'argument selon lequel la loi sur les loteries serait contraire au droit communautaire, en particulier au regard de ses derniers développements jurisprudentiels (le PAF fondait</p>		
---	--	--

<p>sa position sur l'arrêt <i>Gambelli</i> de la CJCE<sup>274</sup>), la Cour Suprême a opposé que la CJCE avait déjà affirmé sans ambiguïtés par le passé que le système finlandais était conforme au droit communautaire<sup>275</sup> et que, contrairement au cas italien illustré à l'occasion de l'affaire <i>Gambelli</i>, la loi finlandaise et le monopole accordé à Veikkaus ab n'avaient pas pour but d'améliorer les finances de l'État. Les défenseurs arguaient en effet du contraire et soulignaient notamment l'agressivité de la politique marketing de Veikkaus ab qui visait incontestablement à faire augmenter les ventes. Mais la Cour a refusé cet argument et relevé que rien ne permettait de contester que les objectifs poursuivis par la loi étaient bien de prévenir l'exploitation dans un seul but lucratif du penchant de la population pour les jeux et de prévenir les troubles sociaux et le développement de la criminalité qui pourraient survenir à défaut de telles mesures. La Cour Suprême rappelle que le droit communautaire admet que la poursuite de tels objectifs justifie une atteinte à la libre circulation des services.</p>		
---	--	--



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# FRANCE



## I. INTRODUCTION

*Nota bene* - Le présent rapport national a été réalisé en considération des termes de référence fixés par la Commission européenne dans le cadre de l'étude des jeux de hasard dans le marché intérieur de l'Union Européenne. L'objet et l'étendue du rapport résultent ainsi du respect de ces derniers. Pour plus de détails voir: *Executive Summary* , points 1. *Purpose of the Study* et 2. *Methodology*.

### 1. French position on gambling

La réglementation des jeux d'argent est fondée en France sur un **principe général de prohibition** qui remonte au XIX<sup>ème</sup> siècle. Il est énoncé dans les lois du 21 mai 1836 (qui interdit les loteries de toute espèce), du 12 juillet 1983 (qui interdit les jeux de hasard et les appareils de jeux dont le fonctionnement repose sur le hasard) et du 2 juin 1891 (qui interdit les paris sur les courses de chevaux et de lévriers).

**Cette interdiction de principe repose sur les dangers inhérents aux activités de jeux d'argent.** Certaines **dérogations** sont néanmoins organisées au niveau national par la loi et se caractérisent par **l'affectation du produit des jeux à de nobles causes. Les manifestations locales ou traditionnelles d'ampleurs limitées** font également l'objet de **dérogations au principe d'interdiction (loi du 22 mai 1836)**. En tout état de cause, l'âge minimum requis pour la participation à des jeux de hasard est en principe de 18 ans, âge de la majorité légale en France. On note cependant une inflexion de cette exigence dès lors que les décrets n°78-1067 et n°85-380, relatifs respectivement à l'organisation et l'exploitation des jeux de loteries et des jeux de pronostics sportifs, prévoient que les offres de jeux ne doivent pas être faites de sorte à inciter les jeunes de moins de 16 ans à jouer.

Les jeux non couverts par les dérogations précitées sont interdits en France: par exemple les paris sur d'autres événements que ceux couverts par les dérogations, les machines à sous en dehors de l'enceinte des casinos, les vidéos pokers, ou encore les paris hippiques autres que mutuels (donc à la cote). Sont également interdites les loteries publicitaires ou les jeux de hasard payants réalisés à l'occasion de ventes promotionnelles.

Les opérateurs du marché des jeux de hasard doivent en général obtenir **des autorisations** délivrées sous conditions strictes, notamment de durée, de prélèvements (pour la plupart non fiscaux) et de contrôle de l'État. Les jeux de loteries et de pronostics sportifs, sur support matériel ou immatériel, relèvent du **monopole de La Française des jeux**. Les **courses de chevaux**, véritable institution en France, sont organisées par des associations (dénommées «Sociétés de Course») présentant un statut spécial et qui n'ont pas pour objet principal la réalisation d'un gain économique. Les Sociétés de Course sont réunies dans deux groupements d'intérêt économique, l'un consacré aux paris réalisés dans l'enceinte des hippodromes (le **PMH**), l'autre consacré aux paris réalisés hors de cette enceinte (le **PMU**). **La création de casinos peut être autorisée sous réserve de conditions strictes.** La législation française en matière de casino est en effet réputée être une des plus rigoureuse du monde.<sup>276</sup> Les casinos ont le monopole de l'exploitation de machines à sous.

**Les activités de jeux sont soumises à des prélèvements affectés en principal au budget de l'État français** (budget général ou compte spécial d'affectation pour le sport) et

<sup>276</sup> Voir TRUCY F., «Rapport fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France», Rapport du Sénat n°223, 13 février 2002, p.103.

dans une moindre mesure au profit des régimes sociaux. Dans le cas des jeux de casinos, des prélèvements sont également affectés au profit des communes sur le territoire desquelles sont installés les établissements: «l'option d'une affectation directe des prélèvements opérés sur les jeux au profit de causes identifiées, privilégiée en Europe par certains pays qui peuvent consacrer un niveau de dépenses publiques moins élevées que la France aux secteurs ainsi financés, n'est pas celle retenue par les pouvoirs publics français».<sup>277</sup>

L'exécutif français explique l'encadrement légal du marché des jeux de hasard par la nécessité de garantir l'ordre public ainsi que par des préoccupations sociales.<sup>278</sup> **Ces justifications ont très récemment été formellement consacrées:**<sup>279</sup> **les articles premiers des décrets n°78-1067 et n°85-380**, relatifs respectivement à l'organisation et l'exploitation des jeux de loteries et des jeux de pronostics sportifs, énoncent désormais que de telles offres de jeux doivent respecter les objectifs suivants:

- «- assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation;
- canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses ou criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent;
- encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance ;
- veiller à ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans à jouer».

Enfin, les ministères concernés envisagent pour les années à venir une croissance régulière mais modérée de l'offre de jeux: «il s'agit tout à la fois de permettre l'expression d'une offre attractive, accessible au plus grand nombre, qui évite l'apparition d'offres clandestines et illégales, sans augmentation excessive de cette offre».<sup>280</sup>

## 2. Définitions

**Pari:** contrat aléatoire par lequel deux ou plusieurs personnes, qui sont d'avis divergents sur un sujet quelconque, conviennent que celle dont l'opinion se révélera exacte bénéficiera d'une prestation déterminée de la part de l'autre ou des autres. Dans le «pari mutuel», les participants parient mutuellement les uns contre les autres tandis que dans le «pari à la cote», chaque parieur mise séparément contre l'organisateur qui prend un risque selon une cote préalablement convenue avec le joueur.

<sup>277</sup> Informations tirées de la contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture, p. 8-9.

<sup>278</sup> Contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture, voir notamment, p. 3, p. 22-23. Adictel, société de conseil pour les acteurs de l'industrie du jeu en matière de lutte contre l'addiction conteste l'efficacité du système français en termes de prévention de la pratique excessive des jeux de hasard.

<sup>279</sup> Le décret n°78-1067 a été modifié par le décret n°2006-174 du 17 février 2006 et le décret n°85-390 a été modifié par le décret n°2006-175 du 17 février 2006. L'effectivité du système est cependant contesté. L'Agence Française des Jeux en Ligne note ainsi que «l'arsenal législatif actuel ne protège plus l'ordre public au sens de la loi. Il faut savoir qu'aujourd'hui des centaines de milliers d'internautes français parient ou jouent régulièrement de l'argent sur des sites étrangers sans aucune protection ni recours juridique. Ces sites n'hésitent d'ailleurs plus à attaquer le marché français en lançant des campagnes de marketing sportif ou de e-marketing et ce, manifestement en toute impunité», in «300 000 français misent de l'argent sur le net», communiqué de presse du 21 janvier 2005.

<sup>280</sup> Contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture, p.7.

**Casino:** établissement comportant trois activités distinctes, le spectacle, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique.

**Loterie:** opération offerte au public moyennant un enjeu et faisant naître l'espérance d'un gain acquis par la voie du sort. Cette opération est proposée sur un support comportant toutes les caractéristiques utiles à la participation au jeu. Ce support peut être un moyen technique matériel ou immatériel.

**Machine à sous:** appareil automatique qui, moyennant le débours d'une somme d'argent, laisse apparaître l'espérance d'un gain et dont le fonctionnement repose sur le hasard.

**Loteries publicitaires:** opérations publicitaires réalisées par voie d'écrit et tendant à faire naître l'espérance d'un gain attribué à chacun des participants quelles que soient les modalités du tirage au sort.

**Loteries commerciales:** ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort ou auxquelles sont réunis des primes ou autres bénéfices dus au hasard.

**Loteries organisées dans un but charitable:** loteries d'objets mobiliers exclusivement réservées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif.

**Jeux de hasard via un media:** ils peuvent revêtir la forme de loteries publicitaires ou commerciales

### 3. Taxes<sup>281</sup>

Les pourcentages d'imposition des jeux ci-après exposés se rapportent aux revenus annuels bruts globaux issus de l'activité en cause, soit le montant des enjeux moins celui des gains. Concernant les jeux proposés par la Française des Jeux, ce prélèvement s'est élevé pour l'année 2003/2004 à 69,1% des revenus annuels bruts globaux.

Le taux de prélèvement public sur les jeux de casinos pour l'année 2003/2004 a été de 57,2% des revenus annuels bruts globaux.

Enfin, le taux de prélèvement public sur les gains des paris réalisés sur des courses de chevaux a été de 51,6% pour l'année 2003/2004.

Les rémunérations des organisateurs et des intermédiaires ou professionnels qui participent à l'exploitation des jeux de loterie nationale, pronostiques sportifs et hippiques sont soumises à la TVA au taux de 19,6%.

---

<sup>281</sup> L'ensemble des informations communiquées dans cette partie sont tirées de la contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### 1. General

- Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries (version consolidée officielle).
- Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux (version consolidée officielle).
- Loi du 15 juin 1907 réglementant les jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques (version consolidée officielle).
- Loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920, article 82.
- Loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923.
- Loi du 16 avril 1930 portant fixation du budget pour l'exercice 1930-1931, article 186.
- Loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933, article 136.
- Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard (version consolidée officielle).
- Code monétaire et financier, art. L. 151-3 , art. R. 153-2 à R. 153-11, art. R 165-1, art R 165-2.
- Code civil, articles 1965 à 1967.
- Code de la consommation, articles L. 121-15-1 à L. 121-15-3; L. 121-36 à L. 121-41; R. 121-11 à R. 121-13.
- Décret du 6 novembre 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeux (version consolidée officielle).
- Décret n°47-798 du 5 mai 1947 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles.
- Décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques (version consolidée officielle).
- Décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 et par l'article 48 de la loi du 29 décembre 1994 (version consolidée officielle au 18 février 2006<sup>282</sup>).
- Décret n° 83-922 du 20 octobre 1983 relatif aux sociétés de courses de lévriers autorisées à organiser le pari mutuel (version consolidée officielle).
- Décret n°87-430 du 19 juin 1987 fixant les conditions d'autorisation des loteries (version consolidée officielle).
- Décret n° 97-309 du 1<sup>er</sup> avril 1997 relatif aux paris sur les parties de pelote basque (version consolidée officielle).
- Décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel (version consolidée officielle).
- Décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du Code monétaire et financier (version consolidée officielle).
- Arrêté du 23 décembre 1959 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos (version consolidée à jour le 30 juillet 2001 et textes postérieurs).
- Arrêté du 11 décembre 2001 portant règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque.
- Règlement général des jeux de la Française des jeux offerts par Internet ou terminal numérique.

<sup>282</sup> La présente étude porte sur l'ensemble des dispositions légales en vigueur au 31.12.2005. Néanmoins, certaines modifications revêtant une importance particulière intervenues postérieurement à cette date ont été intégrées.

**2. Lotteries**

- Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries
- Loi du 29 avril 1930 autorisant les communes à bénéficier de la loi du 21 mai 1836 sur les loteries pour l'acquisition de matériel d'incendie ou pour l'organisation de concours ou de manœuvres cantonales d'extinction d'incendie.
- Loi n°83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.
- Loi n°84-1208 du 29 décembre 1984 (article 42 modifié) autorisant l'organisation et l'exploitation par la Française des Jeux d'un jeu faisant appel à la combinaison du hasard et des résultats d'événements sportifs.
- Loi de finances rectificative pour 1994 n°94-1163 du 29 décembre 1994, article 48.
- Loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933, article 136.
- Décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 et par l'article 48 de la loi du 29 décembre 1994(version consolidée officielle au 18 février 2006<sup>283</sup>).
- Décret n°85-390 du 1er avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances de 1985.
- Décret n°87-264 du 13 avril 1987 pris pour l'application de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836 modifiée portant prohibition des loteries et de l'article 1er de la loi n°83-628 du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeux.
- Décret n°87-430 du 19 juin 1987 fixant les conditions d'autorisation de loteries.

**3. Casino Gaming**

- Loi du 15 juin 1907 réglementant les jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.
- Loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920, article 82.
- Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.
- Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, article 57.
- Loi de finance n°90-1168 du 29 décembre 1990, article 50.
- Loi de finances rectificatives n°95-1347 du 30 décembre 1995, article 34.
- Code monétaire et financier, article R. 153-5.
- Code général des impôts, article 945.
- Code de la sécurité sociale, article L. 136-7-1.
- Code général des collectivités territoriales, articles L. 2333-54 à L. 2333-57, article L. 5211-21-1 et articles D. 2333-74 à D. 2333-82.
- Code monétaire et financier, articles L. 561-1 à L. 564-3-
- Ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, article 18.
- Décret du 6 novembre 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeux.
- Décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.
- Décret n°97-663 du 29 mai 1997 pris en application de l'article 34 de la loi de finances rectificatives pour 1995 (n°95-1347 du 30 décembre 1995)
- Arrêté du 23 décembre 1959 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.
- Arrêté du 24 février 1997 portant réglementation des établissements de jeux de hasard dans la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon.

---

<sup>283</sup>

La présente étude porte sur l'ensemble des dispositions légales en vigueur au 31.12.2005. Néanmoins, certaines modifications revêtant une importance particulière intervenues postérieurement à cette date ont été intégrées.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

**5. Betting**

- Code civil, articles 1965 à 1967.
- Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.
- Loi du 16 avril 1930 portant fixation du budget pour l'exercice 1930-1931, article 186.
- Loi du 23 décembre 1964 portant loi de finances pour 1965, article 15§3, tel que modifié par la loi n°98-546 du 2 juillet 1998.
- Loi n°84-1208 du 29 décembre 1984 portant loi de finances pour 1985, article 42.
- Décret du 5 mai 1997.
- Décret n°85-390 du 1<sup>er</sup> avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985 (version consolidée au 18 février 2006<sup>284</sup>).
- Décret n° 83-922 du 20 octobre 1983 relatif aux sociétés de courses de lévriers autorisées à organiser le pari mutuel.
- Décret n° 97-309 du 1<sup>er</sup> avril 1997 relatif aux paris sur les parties de pelote basque.
- Décret n°2003-287 du 27 mars 2003 habilitant les sociétés de courses à organiser des opérations de prises de paris collectés ou regroupés en France sur les courses étrangères et à l'étranger sur les courses françaises.
- Décret n°2004-227 du 9 mars 2004 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au pari mutuel hors et sur les hippodromes.
- Arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du Pari Mutuel, version consolidée.
- Arrêté du 11 décembre 2001 portant règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque.

**6. Bingo**

- Le bingo n'est pas une catégorie spécifique de jeu de hasard en France. Les jeux proposés qui peuvent s'y apparenter entrent sous la catégorie « lotteries ».

**7. Media Gambling Services**

- Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries.
- Code de la consommation, articles L. 121-15-1 à L. 121-15-3; L. 121-36 à L. 121-41; R. 121-11 à R. 121-13.

**8. Sales Promotional Gambling**

- Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries.
- Code de la consommation, articles L. 121-15-1 à L. 121-15-3; L. 121-36 à L. 121-41; R. 121-11 à R. 121-13.

---

<sup>284</sup>

La présente étude porte sur l'ensemble des dispositions légales en vigueur au 31.12.2005. Néanmoins, certaines modifications revêtant une importance particulière intervenues postérieurement à cette date ont été intégrées.

**9. Charity Gambling**

- Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, articles 5, 6 et 7.
- Décret n°87-430 du 19 juin 1987 fixant les conditions d'autorisation de loteries.

**B) DRAFT LEGISLATION**

Aucun projet de modification de la loi n'a été annoncé à ce jour (actualisation au 31.12.2005).



**C) SELF-REGULATION****1. General**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre

**2. Lotteries**

- Règlements des jeux de la Française des jeux.

**3. Casino Gaming**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- L'exploitation de ces machines hors des casinos est interdite.

**5. Betting**

- Règlements des jeux de courses de chevaux.

**6. Bingo**

- Le bingo est interdit.

**7. Media Gambling Services**

- Réglementation du Bureau de vérification de la publicité.
- Code professionnel de la Fédération des entreprises de vente à distance.

**8. Sales Promotional Gambling**

- Réglementation du Bureau de vérification de la publicité.
- Code professionnel de la Fédération des entreprises de vente à distance.

**9. Charity Gambling**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**D) JURISPRUDENCE****1. General**

- La jurisprudence française traite de jeux spécifiques.

**2. Lotteries**

- CE, 15 mai 2000, n° 202666 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).
- CE, 22 mars 1978, n° 00704 03723 03724 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).
- CE, 17 mars 1995, n° 93229 93230 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).
- Cass. crim., 22 mai 1997, n° 94-85933 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).
- CE, 27 octobre 1999, n° 171169, 171170, 172384 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).

**3. Casino Gaming**

- CE, 3 octobre 2003, n° 248523 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Cass.crim., 15 décembre 2004, n° 04-81319 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).

**5. Betting**

- Cour d'appel de Paris, 4 janvier 2006, numéro d'inscription au répertoire général 05/15773.
- TGI Paris, ordonnance de référé du 8 juillet 2005 (communiquée par le PMU).
- CE, 7 juin 1999, n° 188812, 188874, 188907 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).
- CE, 9 février 1979, n° 97821 97 822 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).

**6. Bingo**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**7. Media Gambling Services**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**8. Sales Promotional Gambling**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**9. Charity Gambling**

- Cass. crim., 6 juin 2000, n° 99-85066 ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

Le droit français édicte un **principe général de prohibition des jeux de hasard**.

Cette prohibition découle de **l'article 1 de la loi du 21 mai 1836 qui dispose que «les loteries de toutes espèces sont prohibées»**. Ce texte ne sanctionne pas le fait de jouer mais l'organisation des jeux d'argent. **L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 1983** dispose quant à lui que «le fait d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci **tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent** est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende».

Le législateur a toutefois organisé un nombre important de dérogations à ce principe. Celles-ci seront étudiées pour chaque secteur concerné dans les développements détaillés suivant cette présentation générale. Il convient toutefois de noter dès à présent que le ministre de l'Intérieur peut autoriser la pratique des jeux de hasard dans des cercles de jeux. L'autorisation est valable pour deux ans. Ces cercles sont constitués en association et leur accès est réservé aux membres. Les recettes du cercle, issues de prélèvements sur le montant ou les gains des banques selon les jeux, subissent une taxation proportionnelle progressive spécifique assimilée à la taxe sur les spectacles et dont le bénéfice revient au bureau d'aide sociale de la commune d'implantation. Les versements sociaux représentent en moyenne 10% du montant de la cagnotte après versement de la taxe sur les spectacles<sup>285</sup>. La pratique des jeux de hasard au sein des cercles est en fait très limitée (14 cercles en France avec un produit des jeux très faible).<sup>286</sup> Elle concerne concrètement, le plus souvent, le seul jeu de poker, les machines à sous étant explicitement exclues.<sup>287</sup>

**Par ailleurs, le droit français soumet les investissements étrangers effectués dans le secteur des jeux d'argent à autorisation du ministre chargé de l'économie** (Article R. 153-2 du Code monétaire et financier, créé par le décret n°2005-1739 du 30 décembre 2005, art. 2). L'article R. 153-3 du Code monétaire et financier (créé par le décret n°2005-1739 du 30 décembre 2005, art. 3) précise qu'un investissement s'entend dans ce contexte soit du fait d'acquérir le contrôle d'une entreprise dont le siège social est en France, soit du fait d'acquérir directement ou indirectement tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise dont le siège social est établi en France. **Le contrôle du ministre est justifié dans la loi par le fait que les activités en cause sont, pour certaines, «de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale»** (Art. L. 151-3 Code monétaire et financier).

<sup>285</sup> Informations communiquées par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture. Les cercles de jeux sont régis par la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923 ainsi que par le décret n°47-798 du 5 mai 1947 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles.

<sup>286</sup> Information communiquée par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture suite à la consultation du Rapport provisoire.

<sup>287</sup> *Ibid.*

## 2. Lotteries

**L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 mai 1836 pose un principe de prohibition des loteries.** A celles-ci la loi assimile les «ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dus, même partiellement au hasard et généralement toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort» (article 2).

**Le délit de loterie<sup>288</sup>** est caractérisé dès lors que quatre éléments sont réunis: une offre au public, l'espérance d'un gain, l'intervention du hasard, un enjeu. L'auteur de ce délit est passible de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende (article 3 de la loi du 21 mai 1836).

Les auteurs des faits suivants encourrent une peine de 4 500 euros d'amende (article 4 de la loi du 21 mai 1836):<sup>289</sup>

- colporter ou distribuer des billets de loteries prohibées;
- faire connaître – par des avis, annonces, affiches ou pour tout autre moyen de communication – l'existence de loteries prohibées ou faciliter l'émission de billets

**Le législateur a cependant posé un certain nombre de dérogations à ce principe. Il a ainsi autorisé le gouvernement français par une loi du 31 mai 1933 à organiser une activité de loterie. Le monopole correspondant a été confié à l'entreprise dénommée La Française des jeux par un décret n°78-1978 du 9 novembre 1978 modifié.** Ce décret a conduit au regroupement des services de ministères des finances qui étaient en charge de la Loterie nationale depuis le décret du 22 juillet 1933 et des services du G.I.E. PRELO qui était en charge du Loto national depuis de décret n°75-613 du 10 juillet 1975. L'État n'a pas accordé de ce fait une concession à La Française des jeux mais a, par décret pris en application de loi d'autorisation de la loterie nationale, exercé ses pouvoirs en matière d'organisation de ces jeux.<sup>290</sup> D'autres catégories de loteries peuvent être autorisées par dérogation mais elles ne revêtent en aucun cas la même importance que celles proposées par La Française des jeux. Il s'agit des **loteries organisées dans le cadre d'activités caritatives, de promotion des arts ou de financement d'activités sportives** (voir *infra* n°9 «*charity gambling*») ainsi que des «loteries proposées au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte **des fêtes foraines**».<sup>291</sup>

Héritière successivement de la Loterie Nationale, du Loto National et de la société de la Loterie Nationale et du Loto National, La Française des jeux s'est vue confier l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie.<sup>292</sup> **Elle bénéficie d'un monopole pour les jeux sur support classique mais également pour les jeux en ligne** (voir *infra* n°7 «*Media gambling services*»). Le décret n°78-1067, tel que modifié le 31 juillet 1997, le 29 avril 2002 et le 17

<sup>288</sup> Selon l'*European Betting Association* (commentaires au Rapport préliminaire), il existe une incertitude quant à l'application de la loi du 21 mai 1836 aux jeux de casinos en ligne en raison de l'obligation d'interpréter la loi pénale de façon restrictive.

<sup>289</sup> Dans ses commentaires au Rapport préliminaire, l'*European Betting Association* indique que le Tribunal de première instance de Nanterre (12-11-2004) a déjà condamné un ressortissant français sur ce fondement. Elle indique également que La Française des jeux a introduit une action contre BetandWin sur ce fondement en raison de son programme commun avec un opérateur français.

<sup>290</sup> Informations communiquées par La Française des jeux suite à la consultation du Rapport provisoire.

<sup>291</sup> Loi du 21 mai 1836, article 7.

<sup>292</sup> Décret n°78-1067, article 17.

février 2006, prévoit qu'elle peut désormais «**procéder seule ou en liaison avec des opérateurs de jeu étrangers, à des prises de jeux ou à l'organisation et l'exploitation de jeux en dehors des départements français, selon des modalités et conditions qu'elle définit avec les autorités locales compétentes**».<sup>293</sup> Il est par ailleurs prévu que la société pourra faire appel au concours de tiers dans l'exercice des tâches qui relèvent de son objet ; elle pourra notamment passer des accords de partenariat.<sup>294</sup>

**Les autorités françaises justifient le monopole de La Française des jeux par la nécessité de prévenir les troubles à l'ordre public susceptibles de faire jour à l'occasion de l'exercice de l'activité de loterie.** Elles soulignent qu'il convient pour cette raison d'encadrer l'offre et de canaliser la demande. Elles précisent que La Française des jeux reçoit des instructions claires concernant la protection des mineurs, la prévention du jeu excessif et la promotion de ses produits. Les mesures varient en fonction des caractéristiques de chaque segment de jeu. La publicité est ainsi interdite pour les jeux de tirages rapides.<sup>295</sup> **Ces justifications ont très récemment été formellement consacrées.**<sup>296</sup> l'article premier du décret n°78-1067 relatif à l'organisation et l'exploitation des jeux de loteries, énonce désormais que de telles offres de jeux doivent respecter les objectifs suivants :

- «- **assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation;**
- **analyser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses ou criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent;**
- **encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance;**
- **veiller à ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans à jouer»**

Dans un arrêt Rolin du 27 octobre 1999, le Conseil d'Etat a toutefois estimé que La Française des jeux n'assurait pas une mission de service public. Il a par contre jugé le décret de 1978 – lequel réserve à La Française des jeux le monopole de l'exploitation des jeux de loterie - conforme au droit communautaire. Selon lui, ces dispositions «ne poursuivent pas un objectif économique» mais «ont pour objet la protection de l'ordre public par la limitation des jeux et leur organisation par une société d'économie mixte contrôlée par l'État» (arrêt du 15 mai 2000).

**La Française des jeux revêt la forme d'une société anonyme d'économie mixte dans laquelle l'État détient 72% des actions.** Les autres parts de la société reviennent essentiellement à des associations d'anciens combattants, telle l'UFBFT. Il s'agit là d'une réminiscence historique, les associations d'anciens combattants ayant été les premières à proposer des jeux de loterie en France.<sup>297</sup> L'activité de La Française des jeux s'exerce sous la tutelle du ministre chargé du budget. La Française des jeux est par ailleurs soumise au contrôle de l'État sur les entreprises publiques (décret n° 55-707 du 9 août 1953), et au contrôle économique et financier de l'État (décret n° 55-733 du 26 mai 1955). Enfin, elle relève de la juridiction de la Cour des comptes et des vérifications de l'Inspection générale des finances.

<sup>293</sup> Article 18.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> Arguments invoqués par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

<sup>296</sup> Le décret n°78-1067 a été modifié par le décret n°2006-174 du 17 février 2006. L'*European Betting Association*, partie prenante, critique cette modification en ce qu'elle aurait, selon elle, pour seul objectif de donner une apparence de conformité du système au droit communautaire (commentaires faits à la suite de la consultation du Rapport provisoire).

<sup>297</sup> Information délivrée par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

Le directeur général de La Française des jeux est compétent pour établir les règlements des jeux.<sup>298</sup> Il « (...) fixe, à cet effet, leurs caractéristiques techniques, les conditions de participation offertes au public, les montants des mises, les modalités techniques de détermination et d'attribution aux gagnants des gains ou lots, les modalités de paiement ou de mise à disposition de ceux-ci et les délais de forclusion relatifs à ces paiements ou mises à disposition».<sup>299</sup>

La Française des jeux exploite de nombreux jeux que l'on peut regrouper en trois catégories, les jeux de «tirage» (Loto, Keno), les jeux de «grattage» (Millionnaire, Black Jack, Morpion, Bingo, Tac O Tac, Banco, Goal, Monopoly, Solitaire, Vattoo, etc.), et les jeux de pronostics sportifs (Loto Sportif, voir *infra* n°5). Lorsqu'une personne participe à un jeu de loterie, elle se voit mettre à disposition, après versement de sa mise, un moyen technique matériel ou immatériel, appelé support, comportant toutes les caractéristiques utiles à la participation au jeu.<sup>300</sup>

Le montant ou la nature des gains ou lots est déterminé par le règlement du jeu ou par l'intervention du hasard.<sup>301</sup> L'attribution des lots aux gagnants est déterminée par le hasard. L'intervention du hasard, totale ou prépondérante, peut être antérieure, concomitante ou postérieure à la mise à disposition du support.<sup>302</sup> L'article 5 du décret n°78-1067 définit ces termes :

«L'intervention du hasard est antérieure lorsque les gains ou lots sont affectés aléatoirement aux supports de jeu gagnants par une inscription occultée avant leur mise à disposition du public

Elle est concomitante lorsqu'elle est déclenchée par une action du joueur sur le support doté d'un dispositif ou procédé adéquat.

Elle est postérieure lorsqu'elle repose sur les résultats d'un ou de plusieurs tirages au sort ou affectations aléatoires, qui peuvent porter sur des numéros, lettres, couleurs, signes ou symboles ou sur des séquences de numéros, lettres, couleurs, signes ou symboles».

L'article 6 du décret n°78-1067 précise que les lots peuvent être en numéraire ou en nature. Les jeux sont alternativement ou cumulativement fondés sur le principe de la répartition ou de la contrepartie.<sup>303</sup> Dans un jeu de répartition, le total des gains, fixé en pourcentage des mises, est réparti entre les gagnants, après intervention du hasard, selon les modalités fixées par le règlement du jeu.<sup>304</sup> Dans un jeu de contrepartie, le règlement du jeu permet de déterminer la nature et la valeur, fixe ou résultant d'un calcul de probabilités, des lots offerts aux gagnants.<sup>305</sup> Il confie au hasard l'attribution des lots et, le cas échéant, le nombre ou la valeur effective de ceux-ci.<sup>306</sup> Chaque jeu de contrepartie pour lequel le nombre ou la valeur des lots n'est pas déterminé avant l'intervention du hasard comporte un fonds de contrepartie. Celui-ci enregistre l'écart entre le montant total des lots qui sont effectivement attribués aux gagnants après intervention du hasard et la part des mises qui leur est dévolue.<sup>307</sup>

<sup>298</sup> Décret n°78-1067, article 21.

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> Décret n°78-1067, article 2.

<sup>301</sup> Décret n°78-1067, article 4.

<sup>302</sup> *Ibid.*

<sup>303</sup> Décret n°78-1067, article 9.

<sup>304</sup> Décret n°78-1067, article 10.

<sup>305</sup> Décret n°78-1067, article 11.

<sup>306</sup> *Ibid.*

<sup>307</sup> Décret n°78-1067, article 14.

Ce fonds a pour objet de couvrir le risque de contrepartie du jeu, c'est-à-dire le risque que le montant total des lots soit supérieur à la part des mises précitées.<sup>308</sup> En tout état de cause, les risques de contrepartie encourus par la Française des jeux au titre des jeux dont le nombre de lots est fixé par le hasard sont plafonnés. A défaut d'une prise en charge par un tiers, le règlement du jeu plafonne le total des lots effectivement versés aux gagnants, au titre de chaque intervention du hasard, dans la limite de soixante-seize millions deux cent vingt-cinq mille euros.<sup>309</sup> **Le ministre du budget fixe par arrêté la répartition des mises en trois parts: les gagnants, les prélèvements publics et les frais d'organisation des jeux. La part qui revient aux joueurs est encadrée *a priori* par le décret n°78-1067 du 9 novembre 1978, elle varie entre 45 et 70% du total des mises.**<sup>310</sup> Elle est ensuite fixée, par arrêté signé du Ministre, pour chaque jeu à l'intérieur de cette fourchette, en fonction des caractéristiques du jeu.<sup>311</sup> Cette règle ne vaut pas en présence d'attribution de gains ou lots exceptionnels.<sup>312</sup>

Pour pouvoir lancer un nouveau jeu, La Française des jeux doit obtenir l'accord préalable du ministre du Budget. Cet accord est formalisé par la publication au journal officiel d'un arrêté portant répartition des mises au jeu concerné.

La Française des jeux a créé des filiales, telles La Française d'Images, La Française de Motivation, L'Internationale des Jeux et La Pacifique des Jeux. La Société civile immobilière, qui est propriétaire du siège social et la société Française de Maintenance ont été vendues.

#### Loteries commerciales et publicitaires

V. *infra*, n° 8.

#### Loteries destinées à des actes de bienfaisance

V. *infra*, n° 9.

### 3. Casino Gaming

**Le principe général qui fonde le régime juridique des casinos est celui de l'interdiction, conformément aux dispositions de la loi n°83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard. Ce n'est que par dérogation à ces dispositions que les autorisations de jeux peuvent être accordées, ainsi que l'indique explicitement l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 juin 1907 réglementant les jeux dans les casinos.**

**L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 juin 1907 n'autorise l'ouverture de casinos que dans les stations balnéaires, thermales ou climatiques. La loi du 5 janvier 1988 a étendu cette possibilité d'exploiter un casino aux communes constituant la ville principale d'une agglomération de plus de 500 000 habitants et répondant à certains critères d'ordre**

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> Voir décret n°78-1067, article 15.

<sup>310</sup> Décret n°78-1067, article 3. La Française des jeux propose une « démonstration arithmétique du fait que les loteries de La Française des jeux réduisent environ 35 fois plus les occasions de jeu que les machines à sous ou les jeux de casino sur internet » (voir annexe) en se fondant sur les taux de retour qu'elle pratique.

<sup>311</sup> Informations délivrées par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture. Ces autorités insistent sur le fait que «la fixation du taux de retour aux joueurs est un élément central de la politique d'encadrement de l'offre de jeux par les pouvoirs publics français».

<sup>312</sup> Voir, pour les modalités de répartition en ce cas, les articles 12, 13 et 14 du décret n°78-1067.

**culturel.** L'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 interdit l'ouverture d'un casino à moins de 100 kilomètres de Paris, exception faite des casinos des stations thermales légalement reconnues. Cette possibilité d'accueil d'un casino est uniquement ouverte aux «stations classées». Le sens de cette expression a été précisé, notamment par le Ministre des libertés locales lors d'une séance de questions orales au Sénat au mois de février 2003. La commune, fraction de commune, ou groupe de communes, doit ainsi disposer d'une ressource touristique et d'une capacité d'accueil suffisante. La procédure de classement est donc lourde et suppose l'organisation au niveau local d'une enquête publique, l'obtention de nombreux avis d'organismes départementaux, ainsi qu'une instruction conduite par les ministres concernés. Le classement est prononcé par décret en Conseil d'État.

En pratique, aucun casino ne peut obtenir une autorisation de création s'il ne recueille pas préalablement l'avis favorable de la commune d'implantation qui doit approuver un cahier des charges contenant toutes les dispositions qui s'appliqueront au casino pendant **la durée de sa concession qui est nécessairement déterminée** (de 15 à 18 ans en moyenne). Dans un arrêt du 25 mars 1966 «Ville de Royan», le Conseil d'État a en effet précisé que «le contrat passé entre une commune et une société chargée d'édifier, d'entretenir et d'exploiter un casino municipal constitue une concession de service public conclue dans l'intérêt du développement touristique et balnéaire». Dès lors, les dispositions de la loi Sapin du 29 janvier 1993 relatives aux concessions de service public sont applicables, notamment en matière de concurrence et de procédure de passation de convention. En conséquence, avant le dépôt d'une demande d'autorisation de jeux auprès du ministre de l'Intérieur, le futur exploitant de casino doit répondre à la procédure de mise en concurrence organisée par la commune pour choisir l'exploitant. Les articles 3 et suivants de l'arrêté du 23 décembre 1959 décrivent la procédure obligatoire précédant l'ouverture d'un casino. Après avis favorable de la commune d'implantation, le candidat exploitant du casino saisit, par l'intermédiaire du préfet, le ministre de l'Intérieur d'une demande d'autorisation de jeux aux fins d'ouverture du casino. L'activité ne pourra débiter que lorsque le candidat aura obtenu un arrêté du Ministre de l'Intérieur en ce sens (article 2 du décret du 22 décembre 1959). Le ministre ne statue sur cette demande qu'après avis de la Commission supérieure des jeux (article 1<sup>er</sup> du décret du 6 novembre 1934). Les éléments d'ordre public pris en compte par la Commission supérieure des jeux et le Ministre de l'Intérieur sont les suivants:

- la moralité et le professionnalisme des exploitants;
- le respect des obligations légales concernant l'animation et la restauration;
- la situation de l'offre locale de jeux.<sup>313</sup>

**Ces exigences sont la conséquence des risques impliqués par l'activité de casino, qu'il s'agisse de l'addiction aux jeux<sup>314</sup> ou du blanchiment d'argent.** Les autorités souhaitent donc que le nombre de casino reste limité<sup>315</sup>. Le nombre de casinos en France en 2005 s'élève à 192.<sup>316</sup>

<sup>313</sup> Information tirée de la contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

<sup>314</sup> Les professionnels du secteur ont adopté en juillet 2003 une charte de prévention des risques d'abus de jeux. A la suite de l'adoption de cette charte les opérateurs ont lancé plusieurs opérations afin de sensibiliser leur clientèle aux risques encourus: la distribution de matériel pédagogique pour les joueurs, la mise à disposition d'un numéro vert et la formation des personnels à la détection des abus de jeux. Ils ont recours pour les aider à des entreprises spécialisées, telle Adictel.

<sup>315</sup> Commentaire tiré de la contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

<sup>316</sup> Information tirée de la contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.



**Une liste limitative des jeux de casinos pouvant être autorisés est dressée** à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 22 décembre 1959. L'activité des casinos se partage, depuis une dizaine d'années, entre les jeux traditionnels (roulette américaine, punto banco, craps, roulette anglaise, black jack, roulette française, «23», «30-40», boule, chemin de fer et banque) et les machines à sous. Depuis l'entrée en vigueur de la loi 5 mai 1987 modifiant sur ce point la loi du 12 juillet 1983, **les casinos disposent d'un monopole d'exploitation des machines à sous.**

Nous avons vu précédemment que le droit français soumet les investissements étrangers effectués dans le secteur des jeux d'argent à autorisation du ministre chargé de l'économie (voir III. a) 1.). **Le Code monétaire et financier**, tel que modifié par le décret n°2005-1739 du 30 décembre 2005, **prévoit spécialement l'hypothèse dans laquelle un investisseur se propose d'acquérir directement ou indirectement tout ou partie d'une activité de casino d'une entreprise dont le siège social est établi en France** (article R. 153-5). Il dispose qu'un tel investissement est soumis à autorisation du ministre chargé de l'économie dans la mesure où le contrôle de l'investissement est exigé par **les nécessités de la lutte contre le blanchiment de capitaux** (art. R. 153-5 1°).

La surveillance des casinos est assurée pour l'essentiel par les Renseignements généraux pour le compte de la sous-direction des courses et jeux du ministère de l'intérieur. Enfin, TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre la circulation financière clandestine), service administratif rattaché au ministère des finances créé en 1990, est une centrale du renseignement sur les circuits financiers clandestins et un service d'expertise anti-blanchiment qui, à ce titre, exerce également une surveillance étroite sur l'activité des casinos.

La réglementation française met en place un dispositif d'exclusion des casinos pour les personnes qui le souhaitent (article 23 de l'arrêté du 23 décembre 1959). Il s'agit d'une démarche obéissant à un certain formalisme car l'intéressé, à la suite de sa demande, est convoqué par les services de police qui s'assurent de la réalité de sa volonté de se faire interdire de jeux et lui indiquent que cette interdiction sera valable cinq ans, puis, le cas échéant, reconduite tacitement. En cas de confirmation du joueur, l'intéressé est inscrit sur la liste des personnes exclues des salles de jeux, transmise chaque mois à tous les exploitants de casinos et reçoit un courrier l'informant de cette décision.<sup>317</sup>

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

L'article 2 alinéa 1 de la loi du 12 juillet 1983 **interdit «l'importation et la fabrication de tout appareil** dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet, éventuellement par l'apparition de signes, de procurer moyennant enjeu un avantage direct ou indirect de quelque nature que ce soit, même sous forme de parties gratuites». L'article 2 alinéa 2 interdit également «la détention, la mise à la disposition de tiers, l'installation et l'exploitation de ces appareils sur la voie publique et ses dépendances, dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, mêmes privées, de ces lieux publics». Il n'est pas nécessaire que l'appareil fonctionne pour qu'il y ait infraction. L'installation et l'exploitation doivent avoir lieu sur ou dans un lieu public au sens large, c'est à dire sur la voie publique ou dans tout lieu ouvert gratuitement ou non au public.

L'article 2 alinéa 2 interdit aussi «l'exploitation de ces appareils ou leur mise à disposition de tiers par une personne privée, physique ou morale, dans des lieux privés». L'exploitation et la mise à disposition d'appareils à sous sont également punissables lorsqu'elles se font dans des lieux privés. Les personnes morales peuvent être responsables pénalement.

<sup>317</sup> Information tirée de la contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

Les alinéas 1 et 2 s'appliquent «aux appareils de jeux dont le fonctionnement repose sur l'adresse et dont les caractéristiques techniques font apparaître qu'il est possible de gagner plus de cinq parties gratuites par enjeu ou en gain en espèces ou en nature». Il n'est donc pas nécessaire que le gain soit en argent.

L'article 2 prévoit deux exceptions à cette interdiction. Tout d'abord, selon l'article 2 alinéa 4, «les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux appareils de jeux proposés au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines. Un décret en Conseil d'Etat précise les caractéristiques techniques de ces appareils, la nature des lots, le montant des enjeux, le rapport entre ce dernier et la valeur des lots et, le cas échéant, les personnes susceptibles d'en proposer l'utilisation au public». Ensuite, l'article 2 alinéa 5 autorise «les appareils de jeux proposés au public dans les casinos autorisés où est pratiqué au moins un des jeux prévus par la loi». Cependant, **les appareils doivent être acquis par les casinos à l'état neuf. Les cessions d'appareils entre exploitants de casino est interdite et les appareils non utilisés doivent être exportés ou détruits.** Selon l'article 2 alinéa 6, les personnes physiques ou morales qui fabriquent, importent, vendent ou assurent la maintenance des appareils utilisés dans les casinos, sont soumis à l'agrément du ministre de l'intérieur.

## 5. Betting

**L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 1983 interdit**, sous peine de sanctions pénales, l'établissement et la tenue, sur la voie publique ou dans tout lieu ouvert au public, de **tout jeu de hasard** non autorisé par la loi dont l'enjeu est en argent. **Cette interdiction générale s'applique aux paris** dès lors qu'ils n'ont pas été autorisés par la loi.

Plus spécialement, l'article 4 alinéa 1 de la loi de 1891, réglementant l'autorisation et le fonctionnement des **courses de chevaux**, réprime le fait de recevoir des paris sur les courses. Pour que l'infraction soit constatée, il n'est pas nécessaire que les paris aient effectivement eu lieu. **Le simple fait d'offrir ou de recevoir un pari est condamnable.** Le complice est également punissable. Est ainsi réputé complice, aux termes de l'article 4 alinéa 5 de la loi de 1891: «tout intermédiaire pour les paris, tout dépositaire préalable des enjeux ou toute personne qui aura sciemment facilité, sous une forme quelconque, l'exploitation des paris; tout propriétaire, gérant ou tenancier d'établissement accessible au public qui aura sciemment laissé exploiter le pari dans son établissement; quiconque aura, en vue de paris à faire, vendu des renseignements sur les chances de succès des chevaux engagés ou qui, par des avis, circulaires, prospectus, cartes, annonces, ou par tout autre moyen de publicité, aura fait connaître l'existence, soit en France, soit à l'étranger, d'établissements, d'agences ou de personnes vendant des renseignements; quiconque aura engagé ou confié un pari aux personnes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article, ou à leurs intermédiaires». Les joueurs sont ainsi punissables.

La loi autorise néanmoins quatre types de paris qu'elle soumet à un contrôle strict du Gouvernement. Il s'agit des paris sportifs, des paris sur les courses de chevaux, de lévriers et sur les matchs de pelote basque. Les courses de chevaux, de lévrier et les paris sur les matchs de pelote basque sont des paris mutuels.

### Le loto sportif

L'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984, modifiée par la loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 et la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 autorise la création du **Loto Sportif organisé et exploité par La Française des jeux ainsi défini: «jeu faisant appel à la combinaison du hasard et des résultats d'événements sportifs».** Celle-ci bénéficie à

aussi d'un **monopole**<sup>318</sup> (voir *supra* n°2 «*Lotteries*»). Toutes les disciplines sportives peuvent faire l'objet de paris.<sup>319</sup>

Le loto sportif ne fait pas uniquement appel au hasard et diffère donc des autres jeux offerts par La Française des jeux.<sup>320</sup> L'attribution des lots est en effet fonction des résultats des manifestations sportives, lesquels seront plus aisément pronostiqués par les joueurs bénéficiant de bonnes connaissances des équipes, des conditions de l'événement (etc.) que par un néophyte. Pour autant, il ne s'agit pas d'une science exacte (à défaut, les compétitions perdraient beaucoup de leur intérêt) et la marge d'incertitude reste importante. Le montant des gains ou lots, leur nature et leur attribution résultent de la combinaison des résultats des pronostics sportifs et du hasard.

Le décret n°85-390 du 1<sup>er</sup> avril 1985 est le décret parallèle, dans le domaine des jeux de pronostics sportifs, au décret n°78-1067 relatif aux jeux de loterie. Tout comme ce dernier, il a été modifié le 17 février 2006.<sup>321</sup> Les dispositions de ces deux décrets sont désormais tout à fait harmonisées et un grand nombre d'entre elles sont similaires. Ainsi, l'article 1 du décret n°85-390 du 1<sup>er</sup> avril 1985 prévoit:

«En application de l'article 42 de la loi de finances pour 1985, il peut être proposé au public **une offre de jeux de pronostics sportifs qui doit respecter les objectifs suivants**:

- **assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation** ;
- canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de **prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses et criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent** ;
- encadrer la consommation des jeux afin de **prévenir le développement des phénomènes de dépendance** ;
- veiller à **ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans à jouer**».

L'article 4 du décret prévoit qu'il est mis «à la disposition du joueur, après versement de sa mise un moyen technique matériel ou immatériel appelé support, comportant toutes les caractéristiques utiles à la participation au jeu (...)». **La Française des jeux peut donc organiser des paris sportifs sous tout support, y compris internet** (voir, «*Media gambling services*», n°7). Tout comme le décret 78-1067, le décret n°85-390 facilite l'internationalisation des offres de La Française des jeux, ici dans le domaine des paris sportifs. Il prévoit en effet à son article 19 que «**la société (...) peut procéder, seule ou en liaison avec des opérateurs de jeux étrangers, à des prises de jeux ou à l'organisation et l'exploitation de jeux en dehors des départements français, selon les modalités et conditions qu'elle définit avec les autorités locales compétentes**».<sup>322</sup> Elle est également autorisée à passer des accords de partenariat avec des tiers dans le domaine des paris sportifs.<sup>323</sup>

<sup>318</sup> Décret n°85-390, article 18.

<sup>319</sup> Décret n°85-390, article 2.

<sup>320</sup> Dans une décision rendue le 5 mars 2001, le Conseil de la concurrence rappelle que les offres de jeux proposées par La Française des jeux, le PMU (et les casinos) ne sont pas substituables entre elles, que les représentants du PMU ne considèrent pas que La Française des jeux constitue un «véritable concurrent en termes de métier», que les représentants de La Française des jeux estiment qu'«à part le loto sportif, aucun produit de La Française des jeux n'est en concurrence avec les produits du PMU». Le Conseil de la concurrence en conclut qu'il existe un marché spécifique des jeux organisés et commercialisés par la Française des jeux.

<sup>321</sup> Décret n°2006-175 du 17 février 2006.

<sup>322</sup> Article 19.

<sup>323</sup> *Ibid.*

Le total des gains des joueurs est en principe compris entre 25 et 70% du total des mises.<sup>324</sup> Les gains ou lots peuvent être en numéraires ou en nature.<sup>325</sup> Les jeux peuvent être fondés, alternativement ou cumulativement, sur le principe de la répartition ou sur celui de la contrepartie.<sup>326</sup> Le décret n°85-390 organise un fond de contrepartie<sup>327</sup> pour les jeux de contrepartie dont le nombre ou la valeur des lots ne sont pas déterminés avant les résultats de l'événement, suivant le même modèle que celui mis en place pour les loteries (voir *supra* n°2 «*lotteries*»). En tout état de cause les risques de contrepartie sont plafonnés, à défaut d'une prise en charge par un tiers, à soixante seize millions deux cent vingt-cinq mille euros. Le président directeur général de La Française des jeux établit les règlements des jeux.<sup>328</sup>

### Courses de chevaux

Les paris sur les courses de chevaux sont le fruit d'une réglementation particulièrement ancienne et abondante. Les paris sont mutualisés depuis la loi du 2 juin 1891; cela signifie que les participants ne jouent pas contre un organisme mais contre les autres joueurs. **Les sommes engagées sont partagées entre les gagnants, en fonction du rapport calculé, après déduction des prélèvements opérés par l'organisateur.**<sup>329</sup>

C'est également la loi du 2 juin 1891 qui fixe le fonctionnement des courses de chevaux. L'article 1 dispose ainsi:

«Aucun champ de courses ne peut être ouvert sans l'autorisation préalable du ministre de l'agriculture».

Aux termes de l'article 2:

«Sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'agriculture, après avis du conseil supérieur des haras».

Le rapport de la Commission de la chambre des députés exposant les considérations ayant fondé la loi du 2 juin 1891 montre en effet que le souci du législateur a été focalisé sur deux aspects principaux:

<sup>324</sup> Décret n°85-390, article 5. En matière de loteries, l'espérance mathématique de gain est comprise entre 45% et 70% du total des mises (voir *supra* n°2, «*lotteries* »).

<sup>325</sup> Décret n°85-390, article 8.

<sup>326</sup> Décret n°85-390, article 11. Dans un jeu de répartition, le total des gains, fixé en pourcentage des mises est réparti entre les gagnants, selon les modalités du règlement du jeu, en fonction des résultats de l'événement et de l'intervention du hasard (article 12). Dans un jeu de contrepartie, le règlement du jeu permet de déterminer la nature et la valeur, fixe ou fonction des probabilités, des lots offerts aux gagnants. Il confie aux résultats de l'événement l'attribution des lots et le cas échéant, le nombre ou la valeur effective de ceux-ci, tout en précisant les modalités de l'intervention du hasard (article 13).

<sup>327</sup> Voir article 15.

<sup>328</sup> Article 20.

<sup>329</sup> Les Sociétés de Courses reçoivent entre 8,5500% et 16,6000% des sommes engagées pour les paris. Chiffres communiqués dans la réponse commune de France Galop, Cheval français, la Fédération nationale des courses françaises, le PMU et le PMH. Suivant les données communiquées par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture, les enjeux au pari mutuel (hippodrome et urbain) se sont élevés à 7,771 milliards d'euros en 2004 et à 7,021 milliards d'euros en 2003 soit une progression de 7,22%. Ainsi, le revenu annuel brut des courses, c'est-à-dire la différence entre les enjeux et les gains des joueurs a été de 2,025 milliards d'euros en 2003 et 2,124 milliards d'euros en 2004. Rapporté au revenu annuel brut, la somme des prélèvements publics a représenté pour l'exercice 2002/2003 la fraction de 52,4% et pour l'exercice 2003/2004 la fraction de 51,6%.

- la nécessité de garantir la promotion de l'élevage équin;
- celle de mettre fin aux abus mettant en péril les joueurs auxquels donnait lieu l'inadaptation de la réglementation.

Il convient de distinguer les paris mutuels organisés dans l'enceinte de l'hippodrome,<sup>330</sup> des paris mutuels organisés hors de cette enceinte.<sup>331</sup> 241 Sociétés de courses sont à ce jour autorisées à organiser le pari mutuel sur leurs hippodromes. 71 d'entre elles ont par ailleurs été autorisées à exploiter le pari mutuel en dehors de leurs hippodromes.<sup>332</sup> **Les Sociétés de Courses sont en réalité des associations;** le décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel dispose en effet que «Les sociétés de courses de chevaux sont régies par les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association (...)». L'association est «la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices».<sup>333</sup> **Les associations n'ont donc pas pour objet principal la réalisation d'un gain économique.**

**La loi du 2 juin 1891 prévoit que seules les associations autorisées par le Ministre de l'agriculture (article 5) et dont il a approuvé les statuts<sup>334</sup> (article 2) peuvent organiser le pari mutuel. L'autorisation ministérielle est spéciale et peut toujours être révoquée. Les associations doivent reverser un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage (article 5). Le décret n°97-456 du 5 mai 1997 prévoit que le ministre délivre aux Sociétés de Courses des autorisations d'organiser des courses valables pour un an et accordées après avis du préfet (article 3).**

Les Sociétés de Courses sont réunies dans deux groupements d'intérêt économique,<sup>335</sup> l'un consacré aux paris réalisés dans l'enceinte des hippodromes (le PMH), l'autre consacré aux paris réalisés hors de cette enceinte (le PMU).<sup>336</sup> Le GIE-PMH a été créé conformément à l'article 12 du décret n°97-456 qui autorise les Sociétés de Courses à instituer des «organismes communs dotés de la personnalité morale dont elles assurent la direction effective et qui concourent à la réalisation de leur mission» (article 12). Le décret de 1997 prévoit en son article 27 que les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors des hippodromes en confient la gestion au PMU. Il s'agit d'une disposition impérative. Le PMU a pour objet la mise en œuvre, au profit de ses membres, de moyens nécessaires au service du

<sup>330</sup> Autorisés par la loi du 2 juin 1891.

<sup>331</sup> Autorisés plus tard par la loi du 16 avril 1930.

<sup>332</sup> Informations communiquées par France galop, le GIE-PMH ainsi que la Fédération nationale des courses françaises.

<sup>333</sup> Loi du 1 juillet 1901 relative au contrat d'association, article 1.

<sup>334</sup> Il s'agit maintenant de statuts types: le décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel prévoit désormais que «les statuts des sociétés de courses (...) doivent être conformes à des statuts types arrêtés par le ministre».

<sup>335</sup> Le Groupement d'Intérêt Economique est un groupement doté de la personnalité morale qui permet à ses membres de mettre en commun certaines de leurs activités afin de faciliter ou de développer leur activité. Son objet n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci. L'objet d'un GIE peut être civil ou commercial. Voir article L 251-1 à L 251-23 du Code de commerce.

<sup>336</sup> Suite à la loi de 1930 autorisant les paris mutuels hors hippodrome, les sociétés de Course ont choisi de créer un service commun: le pari mutuel urbain. Le décret n°83-922 du 4 octobre 1983 l'a transformé en GIE. Les paris sont pris par le PMU dans les points de vente agréés, ils peuvent également être enregistrés par téléphone, Minitel, Internet ou sur la chaîne télévisée thématique Equidia.

pari mutuel hors hippodrome (article 3 de ses statuts). Le PMU peut donc se définir comme un consortium.<sup>337</sup>

Le décret n°97-456 prévoit également la constitution de deux sociétés mères des courses de chevaux: l'une consacrée aux courses de galop, l'autre aux courses de trot (article 2). Elles ont pour membres les propriétaires, éleveurs, entraîneurs, jockeys ou drivers. Elles ont à leur charge un certain nombre d'obligations telles que la rédaction du code des courses de leur spécialité ou encore la proposition du calendrier des réunions de courses au ministère de l'Agriculture (article 12). Chaque société mère institue des comités régionaux (article 13). Enfin, les sociétés mères, les autres sociétés de courses, et les fédérations régionales des courses forment entre elles une fédération nationale des courses françaises dont les statuts sont approuvés par le ministre chargé de l'agriculture (article 19).

**Le marché des paris sur chevaux a donc la forme suivante: il est constitué d'un grand nombre d'associations autorisées par le Ministre de l'agriculture à organiser des courses. Les Sociétés de Courses prenant les paris hors hippodrome sont regroupées au sein du GIE-PMU et certaines Sociétés de Courses (essentiellement parisiennes) prenant les paris sur hippodrome se sont regroupées au sein du GIE-PMH. Leur activité est chapeautée par deux «sociétés mères», créées par décret. Les courses ne peuvent légalement être organisées que si elles ont pour objet l'amélioration de la race chevaline. Les paris hippiques peuvent être commercialisés par Internet, sous réserve que certaines garanties soient prises pour assurer la protection du consommateur.**<sup>338</sup>

**L'ouverture du marché interne aux autres pays est permise de façon très encadrée.** La loi de finance du 23 décembre 1964, telle que modifiée par la loi du 2 juillet 1998, prévoit en effet que les Sociétés de Courses autorisées à organiser le **pari mutuel** en dehors des hippodromes peuvent être habilitées à recevoir des paris engagés à l'étranger sur les courses qu'elles organisent en France, sous réserve de l'accord des organismes concernés. De même, elles peuvent être habilitées à recevoir des paris engagés en France sur des courses étrangères avec l'autorisation de leur organisateur; les paris alors recueillis sont soumis aux prélèvements légaux et fiscaux en vigueur en France.<sup>339</sup> Suivant le PMU, ce dispositif apporte la preuve de l'ouverture du système français de prise de paris sur les courses hippiques en mode mutuel aux courses étrangères et sa capacité de faire bénéficier des opérateurs étrangers en mode mutuel des courses françaises.<sup>340</sup> Son efficacité est par exemple illustrée par le partenariat du PMU avec la Loterie Romande.<sup>341</sup> Le fonctionnement de ce système de prise de paris en masse commune repose sur le principe suivant : partant du postulat qu'au pari mutuel le niveau des gains est lié directement au volume des enjeux collectés, la masse commune permet pour les parieurs d'un pays d'accéder à des niveaux de gains inenvisageables dans le cadre d'une masse séparée.<sup>342</sup> La masse commune suppose également que les parieurs jouant en masse commune sur les courses d'un autre pays jouent aux conditions des paris de cet autre pays telles qu'elles sont fixées par le

<sup>337</sup> Information communiquée par le PMU dans sa communication faisant suite à la consultation du Rapport provisoire.

<sup>338</sup> Information communiquée par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture en commentaire au Rapport provisoire.

<sup>339</sup> Les modalités de mise en œuvre de ce système d'enregistrement interétatique des paris sont fixées par le décret n°2003-287 du 27 mars 2003.

<sup>340</sup> Information communiquée par le PMU suite à la consultation du Rapport provisoire.

<sup>341</sup> *Ibid.*

<sup>342</sup> Informations directement tirées de la «Note concernant la prise de paris en masse commune sur les courses françaises et étrangères» soumise par le PMU suite à la consultation du Rapport provisoire. Voir annexe.

règlement applicable à ces paris.<sup>343</sup> La raison en est la nécessité de préserver le principe d'égalité entre les parieurs qui prévaut en mode mutuel. En effet, tous les parieurs quel que soit leur pays de résidence sont soumis aux mêmes règles et ont vocation à percevoir les mêmes rapports en cas de pari gagnant.<sup>344</sup> Sur le plan des prélèvements applicables à la prise de paris, le principe est admis que les paris engagés dans un pays soient soumis aux prélèvements applicables dans le pays où les courses se déroulent.<sup>345</sup>

En dehors de tels accords, les tentatives d'entrée sur le marché français des courses de chevaux sont réprimées. Les sociétés Eturf (française) et Zeturf LTD (maltaise) ont ainsi fait l'objet le 8 juillet 2005 d'une ordonnance de référé du Tribunal de grande instance de Paris leur enjoignant sous astreinte «de cesser l'édition sur Internet et aux adresses zeturf.com et zeturf.fr ou à toutes autres adresses internet, de toutes activités de prise de paris en ligne sur les courses organisées en France». Il semble qu'en l'espèce l'installation à Malte de la société proposant en ligne des paris sur des courses françaises était artificielle; le TGI de Paris a en effet relevé que le public visé était manifestement l'internaute français.<sup>346</sup> Les sociétés Eturf et Zeturf ont interjeté appel contre cette décision, laquelle a été confirmée par la Cour d'appel de Paris le 4 janvier 2006. Les sociétés ETURF et ZETURF ont invoqué au soutien de leur appel l'incompatibilité entre le décret du 5 mai 1997, en tant qu'il confie au PMU un monopole pour la gestion du pari mutuel, et le principe communautaire de libre prestation des services. La Cour d'appel, après avoir rappelé le contenu de l'article 49 CEE, a tout d'abord relevé que «l'activité consistant à faire participer les ressortissants d'un État membre à des jeux de paris organisés dans un autre État membre, même si ceux-ci ont pour objet des événements sportifs organisés dans le premier État membre, se rattache à une activité de service au sens de l'article 50 CEE». Elle a poursuivi en affirmant qu'il «n'est pas contesté que la réglementation française (sans que le juge ait à rechercher si les dispositions prises par décret auraient dû ou non l'être par voie législative), constitue une restriction à la libre prestation de service» et «qu'une telle restriction doit d'une part être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et d'autre part ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif». Elle relève à cet égard que «les dispositions françaises qui ne poursuivent pas un objectif de nature économique (le GIE, contrôlé par l'État, étant désintéressé et à but non lucratif comme le précise l'article 3 de ses statuts), ont pour objet la protection de l'ordre public français:

- tendant à éviter d'une part, que les paris soient une source de profits individuels et tendant à éviter d'autre part, les risques de délits et de fraudes (nécessitant ainsi un contrôle des courses et des chevaux) avec une efficacité qui n'est généralement pas contestée (rapport Trucy page 246)<sup>347</sup>
- par la limitation des paris et la limitation des occasions de jeux (une publicité contrôlée n'étant pas contraire à un tel objectif)».

La Cour relève par la suite que, si «le financement d'actions d'encouragement à l'élevage ne participe pas à la justification de la restriction susvisée il permet la sauvegarde, et l'amélioration de la race (...) des chevaux de concours, s'intégrant à l'un des objectifs de la directive du Conseil des CEE du 26 juin 1990». Elle poursuit en rejetant le grief de discrimination invoqué par les sociétés appelantes en rappelant que toute société de courses, quelque soit sa nationalité, à condition de répondre aux critères de la loi française, et après contrôle et autorisations, peut être autorisée à organiser les paris (le GIE PMU ne faisant que regrouper

<sup>343</sup> *Ibid.*

<sup>344</sup> *Ibid.*

<sup>345</sup> *Ibid.*

<sup>346</sup> Voir infra, tableau consacré à la jurisprudence.

<sup>347</sup> TRUCY F., «Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France», Rapport du Sénat n°223, 13 février 2002.

les sociétés de courses). Elle déduit de l'ensemble de ces éléments que la réglementation française n'est pas contraire au droit communautaire.

### Courses de lévriers

Le décret n°83-922 du 20 octobre 1983 relatif aux sociétés de courses de lévriers autorisées à organiser le pari mutuel prévoit que le ministre de l'agriculture peut autoriser les Sociétés de Courses de lévriers, soumises à la loi de 1901, à organiser des paris mutuels sur des courses. Le ministre fixe chaque année le nombre de réunions avec pari mutuel et accorde aux sociétés l'autorisation de les tenir.

En 2003, 11 sociétés de courses de lévriers ont organisé 91 réunions pour un total de 830 courses. Le montant total des enjeux de pari mutuel a été de 209,9 Keuros. En 2004, il y avait le même nombre de sociétés de courses, elles ont organisé 81 réunions pour un total de 739 courses. Le montant total des enjeux a été de 166,9 Keuros. Sur ces enjeux, la part revenant aux parieurs s'élève à 81,63%.<sup>348</sup>

### Pelote basque

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 1<sup>er</sup> avril 1997 confie l'organisation des paris sur les parties de pelote basque aux sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel dans les conditions de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891, soit sous l'égide du PMU. Tout comme les paris sur les courses de lévriers, cette activité de paris n'est pas comparable à celle des paris sur les courses de chevaux en ce qu'elle revêt une importance bien moindre.<sup>349</sup>

## 6. Bingo

Le bingo n'est pas une catégorie spécifique de jeux de hasard en France. Les jeux qui s'y apparentent sont traités dans ce rapport sous la rubrique « *Lotteries* ».

## 7. Media Gambling Services

Les media peuvent organiser des jeux revêtant la forme d'une loterie ou d'un concours. Dès lors que le jeu fait appel au hasard, il s'agit d'une loterie. A l'inverse, si l'adresse ou les connaissances du candidat sont requises, il s'agit d'un concours. Les juges peuvent ainsi requalifier un concours en loterie si les réponses font appel, même partiellement, au hasard. Si les loteries sont en principe prohibées, les concours sont parfaitement licites.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 mai 1836 pose un principe de prohibition des loteries. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 1983 édicte un principe de prohibition des jeux de hasard.

**Les jeux de hasard, via un media, sont donc en principe prohibés**, à moins qu'ils ne remplissent les conditions nécessaires pour être considérés comme une loterie commerciale ou publicitaire licite (V.*infra*, n° 8), en particulier en ce qui concerne la transparence (article L. 121-37 et L. 121-38 du Code de la consommation).

**Néanmoins, il existe une limite importante à ce principe dès lors que La Française des jeux a la possibilité d'organiser et d'exploiter des jeux de loterie et de pronostics spor-**

<sup>348</sup> Information délivrée par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

<sup>349</sup> Commentaires des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture sur le Rapport provisoire.



**tifs sur tout support, qu'il soit matériel ou immatériel.**<sup>350</sup> En outre, le Ministre du budget a attribué une autorisation spécifique d'exploitation des jeux de loterie sur internet à La Française des jeux<sup>351</sup> (cette autorisation couvre le territoire national ainsi que Monaco<sup>352</sup>). Cette autorisation, donnée en 2002, a été assortie de conditions très strictes visant à interdire l'accès aux mineurs et aux non résidents sur le territoire français ainsi qu'à protéger le consommateur.<sup>353</sup> Les jeux à distance ont représenté 0,3% des ventes de La Française des Jeux en 2004 (29 millions d'euros) et l'offre est particulièrement encadrée (plafonnement des mises, par exemple).

Par ailleurs, il convient de présenter le cas particulier des jeux télévisés sollicitant les télé-spectateurs au cours d'émissions. Ces derniers ne sont pas assujettis aux réglementations des loteries commerciales mais relèvent du contrôle exercé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ils ne sont autorisés que dans les trois cas suivants: jeux proposés par la Française des jeux, jeux et concours gratuits et sans obligation d'achat ou jeux et concours impliquant un enjeu de la part des participants dès lors que le hasard est exclu dans la détermination des gagnants.

Par ailleurs, le PMU est le seul opérateur autorisé à proposer des paris sur les courses de chevaux en ligne.

## 8. Sales Promotional Gambling

La situation des loteries publicitaires et commerciales s'articule en France autour de deux préoccupations: la protection du consommateur et le respect du jeu de la concurrence.

Il convient de distinguer le sort réservé respectivement aux loteries commerciales et publicitaires.

### Loteries commerciales

**Les loteries commerciales tombent en principe sous le coup de l'interdiction générale** édictée par les articles 1 et 2 de la loi du 21 mai 1836. L'article 2 dispose ainsi que «sont réputées loteries et interdites comme telles, les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunis des primes et autres bénéfices dus, même partiellement au hasard, et généralement toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort». Quatre éléments doivent donc être réunis pour que le délit de loterie soit constitué: une offre publique, le recours à la voie du sort, l'espérance d'un gain et une obligation d'achat.

### Loteries publicitaires

**Les articles L. 121-36 à L. 121-41 du Code de la consommation (Titre IV) autorisent les loteries publicitaires sans obligation d'achat.** Ces textes imposent en outre que le bulletin

<sup>350</sup> Voir art. 2 du décret n°78-1067 et 4 du décret n°85-390.

<sup>351</sup> Ce monopole de La Française des jeux sur les loteries en ligne est particulièrement mal perçu par l'industrie française des casinos qui reproche notamment à La Française des jeux de s'immiscer dans leur pré-carré en proposant des jeux s'apparentant plus à des jeux de casino qu'à des jeux de loterie. Le groupe Partouche a d'ailleurs introduit une action en justice devant le CJCE contre l'État français (voir T. VERBIEST, «French casinos v. Française des jeux: the war for online gambling is declared», *Les actualités du droit des NTIC*, n°970, 18 avril 2006).

<sup>352</sup> Informations communiquées par la Française des jeux en réponse au questionnaire de l'Institut.

<sup>353</sup> Information délivrée par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

de participation à ces opérations soit distinct de tout bon de commande de bien ou de service. La publicité doit indiquer l'inventaire des lots mis en jeu, leur nature, leur nombre exact, leur valeur par ordre. Enfin, le règlement doit être déposé auprès d'un officier ministériel et adressé gratuitement sur simple demande. Les dispositions du Code de la consommation visent exclusivement les opérations publicitaires réalisées par voie d'écrit, ce qui semble exclure les offres de loteries annoncées par des moyens audiovisuels qui relèvent exclusivement des dispositions de la loi du 21 mai 1836.

## 9. Charity Gambling

Par dérogation à la prohibition de principe des loteries, l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 autorise et soumet l'organisation des loteries d'objets mobiliers exclusivement réservées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif à l'autorisation du préfet du département où est situé le siège social de l'organisme bénéficiaire. L'autorisation peut être subordonnée par le préfet à la fixation d'un montant maximum des frais d'organisation prélevés par l'organisme demandeur et à l'engagement pris par celui-ci de justifier l'affectation des sommes qu'il aura recueillies (décret n°87-430 du 19 juin 1987, article 4).

Les préfets doivent adresser copie au ministère de l'intérieur de leurs arrêtés d'autorisation de loteries lorsque le capital d'émission est supérieur à 7 622 euros. Dix autorisations de ce type ont été enregistrées pour l'année 2004.<sup>354</sup>

Par ailleurs, l'article 6 de la loi du 21 mai 1836 autorise les lotos traditionnels lorsqu'ils sont organisés dans un cercle restreint, dans un but social, culturel, scientifique, éducatif, sportif, ou d'animation locale et se caractérisent par des mises et lots de faible valeur.

---

<sup>354</sup> Information tirée de la réponse conjointe des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'agriculture au questionnaire de l'Institut.

## A) LEGISLATION ENACTED

<b>Applicable Laws and Specifically Relevant Provisions</b>	<b>Barriers to the Free Movement of Gambling Services</b>	<b>Justifications for Continuation of Barriers</b>
<p><b>General</b></p> <p>Loi du 12 juillet 1983, article 1<sup>er</sup>: «Le fait d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende».</p> <p>Article R. 153-2 du Code monétaire et financier (créé par le Décret n°2005-1739, 30 décembre 2005, art. 2): «Relèvent d'une procédure d'autorisation au sens du I de l'article L. 151-3 les investissements étrangers mentionnés à l'article R. 153-1 réalisés par une personne physique qui n'est pas ressortissante d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu une convention d'assistance administrative avec la France, par une entreprise dont le siège social ne se situe pas dans l'un de ces mêmes États ou par une personne physique de nationalité française qui n'est pas résidente, dans les activités suivantes: 1° Activités dans le secteur des jeux d'argent (...)»</p>	<p><b>Prohibition de principe des jeux de hasard</b></p>       <p><b>Soumission des investissements étrangers dans les secteurs de jeux d'argent à autorisation du ministre chargé de l'économie.</b></p>	<p><b>Protection de l'ordre public</b></p>       <p><b>Protection de l'ordre public et de la sécurité publique</b></p>

<p><b>Betting</b></p> <p>Loi du 12 juillet 1983, article 1<sup>er</sup>: «Le fait d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende».</p> <p>Loi du 29 décembre 1984, article 42: «Afin de contribuer au développement du sport, est autorisé la création d'un jeu faisant appel à la combinaison du hasard et des résultats d'événements sportifs»</p> <p>Décret du 1<sup>er</sup> avril 1985, article 18 : « L'organisation et l'exploitation des jeux de pronostics sportifs sont confiés à la société mentionnée<sup>355</sup> à l'article 17 du décret n°78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 du la loi du 31 mai 1933 ».</p> <p>Décret du 1<sup>er</sup> avril 1985, article 1<sup>er</sup> : «En application de l'article 42 de la loi de finances pour 1985, il peut être proposé au public une offre de jeux de pronostics sportifs qui doit respecter les objectifs suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation;</li> <li>- canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de</li> </ul>	<p><b>Interdiction de principe des paris.</b></p> <p><b>La Française des jeux détient le monopole de l'organisation de paris sportifs (autres que sur les courses hippiques).</b></p>	<p><b>Assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation.</b></p> <p>Canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de <b>prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses et criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent.</b></p> <p>Encadrer la consommation des jeux afin de <b>prévenir le développement des phénomènes de dépendance.</b></p> <p>Veiller à <b>ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans</b> à jouer.</p>
---	---	--

<sup>355</sup> i.e. La Française des jeux.

<p>prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses et criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance;</li> <li>- veiller à ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans à jouer».</li> </ul> <p>Le décret prévoit également la création d'un comité consultatif pour les jeux d'argent.</p> <p>Loi du 2 juin 1891, article 4: «Quiconque aura en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit , offert de recevoir ou reçu des paris sur les courses de chevaux, soi directement, soit par intermédiaire, sera puni (...)».</p> <p>Loi du 2 juin 1891, article 5: «Toutefois, les sociétés remplissant les conditions prescrites par l'article 2 pourront (...) organiser le pari mutuel (...)».</p> <p>Décret du 1<sup>er</sup> avril 1997, article 1<sup>er</sup>: «L'organisation et le fonctionnement des paris engagés sur des parties de pelote basque sont confiés aux sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel dans les conditions fixées à l'article 5 de la loi du 2 juin 1891».</p>	<p><b>Principe d'interdiction des paris sur courses de chevaux.</b></p> <p><b>Exception : le Ministre de l'agriculture peut délivrer des autorisations</b> d'organiser des courses à des sociétés de Courses, dont il approuve les statuts, après avis du préfet.</p> <p>L'ensemble de ces Sociétés de Courses sont réunies dans deux GIE: le PMU et le PMH. Le PMU a été créé par décret et les Sociétés de Courses habilitées à cet effet sont tenues de lui confier la gestion du pari mutuel hors hippodrome. Le PMU organise également des prises de paris en ligne.</p> <p>Remarque: l'ouverture du marché interne aux autres pays est admise dans un cadre bien délimité. Les sociétés de Courses habilitées à organiser le pari mutuel hors des hippodromes</p>	<p><b>Les courses doivent avoir pour objectif exclusif l'amélioration de la race équine.</b></p> <p><b>Affectation d'une partie des sommes mises à de nobles causes.</b> La loi de finances du 16 avril 1930 prévoyait un prélèvement opéré au profit d'œuvres de bienfaisance et de l'élevage.</p> <p>Les prélèvements sont affectés en principal au budget de l'Etat français (budget général ou compte spécial d'affectation pour le sport), et dans une moindre mesure au profit des régimes sociaux et des communes.<sup>356</sup></p> <p>Les sociétés de courses sont par ailleurs exclusivement vouées à l'amélioration de la race chevaline.</p>
--	---	--

<sup>356</sup> Information tirée de la contribution commune des ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

<sup>357</sup> A cet égard, le PMU tient à souligner que le système français permet de garantir la protection des joueurs en désintéressant l'organisateur du résultat (le pari mutuel repose sur le principe selon lequel les enjeux engagés par les parieurs sur un type de paris donné sont redistribués entre les parieurs gagnants) ainsi qu'en règlementant le calcul des rapports. Il affirme que la réglementation française relative au pari hippique assure la protection de l'ordre public tout en favorisant le développement de la filière équine en Europe.

	peuvent en effet être autorisées à recevoir des paris engagés à l'étranger sur les courses qu'elles organisent en France et/ou à recevoir des paris engagés en France sur des courses étrangères.	<b>Protection des joueurs</b> (voir rapport de la commission de la chambre des députés relatif à la loi du 2 juin 1891) <sup>357</sup> .
<p><b>Casinos</b></p> <p>Loi du 12 juillet 1983, article 1<sup>er</sup>: «Le fait d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende».</p> <p>Loi du 15 juin 1907, article 1<sup>er</sup>: «(...) il pourra être accordé aux casinos des stations balnéaires, thermales ou climatiques, sous quelque nom que ces établissements soient désignés, l'autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés où seront pratiqués certains jeux de hasard (...)» (la loi du 5 janvier 1988 a étendu cette possibilité d'exploiter un casino aux communes constituant la ville principale d'une agglomération de plus de 500 000 habitants et répondant à certains critères d'ordre culturel).</p> <p>Loi du 31 juillet 1920, article 82: «Aucun casino ouvrant des salles de jeux ne pourra être exploité à moins de 100 kilomètres de Paris. Sont seuls exceptés (...) les casinos des stations thermales légalement reconnus situés à moins de 100 kilomètres de Paris».</p>	<p><b>Principe de prohibition des jeux de hasard.</b></p> <p><b>Autorisation d'exploitation des jeux de casinos soumise à des conditions strictes</b> (localisation, contrat de concession à durée déterminée, contrôles, types de jeux limités).</p> <p><b>Monopole des casinos dans l'exploitation des machines à sous.</b></p>	<p><b>Affectation du produit des jeux à de nobles causes.</b></p> <p>Aux termes de la loi du 15 juin 1907, 15% du produit brut des jeux sont prélevés au profit d'œuvres communales d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique. Aux termes de l'arrêté du 23 décembre 1959, l'activité de casino doit aussi consister en prestations de restauration et d'organisation de spectacles.</p> <p><b>Nécessité de prévenir l'addiction aux jeux et le blanchiment de l'argent sale</b><sup>358</sup>.</p> <p><b>Le monopole des casinos pour l'exploitation des machines à sous est justifié par le fait que « ces machines présentent des caractéristiques qui les rendent potentiellement plus risquées en terme d'ordre public et d'ordre social que les autres jeux d'argent dont l'exploitation est autorisée, sous certaines conditions, dans les lieux publics autres que les casinos.</b> Ces risques conduisent à limiter l'exploitation des machines à sous dans des lieux géographiquement déterminés, qui peuvent être soumis à des surveillances et des conditions d'accès renforcées. C'est le cas des casinos. Le contrôle strict auquel les casinos sont soumis, de nature à sauvegarder l'ordre public, prévenir l'addiction au jeu et les risques de</p>

<sup>358</sup> Argument avancé par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture.

<p>Décret du 6 novembre 1934, article 1<sup>er</sup>: «Il est institué au ministère de l'intérieur une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation et de renouvellement d'autorisation de jeux dans les cercles et casinos».</p> <p>Décret du 22 décembre 1959, article 2: «Les autorisations de jeux (...) sont accordée par arrêté du ministre de l'intérieur aux casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques».</p> <p>Arrêté du 23 décembre 1959, articles 3 et suivants – V. texte en annexe sur la procédure obligatoire préalable à l'ouverture d'un casino.</p> <p>Décret du 22 décembre 1959, article 1<sup>er</sup>: «Peuvent être autorisés dans les casinos les jeux de hasard suivants: la boule et le vingt-trois, (...) la roulette, la roulette dite américaine, la roulette dite anglaise, le trente et quarante, le black-jack, le craps, le stud poker de casino et le punto banco, (...) le baccara chemin de fer, le baccara à deux tableaux à banque limitée, le baccara à deux tableaux à banque ouverte et l'écarté, les jeux pratiqués avec des appareils (...) qui procurent un gain en numéraire».</p> <p>Article R. 153-5 du Code monétaire et financier: «Sont soumis à une procédure d'autorisation au sens de l'article L. 151-3 (autorisation du Ministre chargé de l'économie), s'ils relèvent du 2° de l'article R. 153-3, les investissements réalisés par une personne physique ressortissante d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu une convention d'assistance administrative avec la France, par une entreprise dont le siège social se situe dans l'un de ces mêmes États ou par une personne</p>	<p><b>Soumission des investissements étrangers dans le secteur des casinos à autorisation du ministre chargé de l'économie</b></p>	<p>blanchiment, est rendu possible par le faible nombre des casinos (moins de 200). Un contrôle de même qualité ne pourrait pas être assuré si des milliers d'établissements, par exemple les débits de boisson, devaient exploiter des machines à sous » (informations communiquées par les ministères de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture suite à la consultation du rapport provisoire).</p>
--	--	---

<p>physique de nationalité française qui y est résidente, dans les activités suivantes: 1° Activités de casinos, au sens de la loi du 15 juin 1907 modifiée réglementant les jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales ou climatiques, dans la mesure où le contrôle de l'investissement est exigé par les nécessités de la lutte contre le blanchiment de capitaux (...).</p>		<p><b>Lutte contre le blanchiment de capitaux</b></p>
<p><b>Charity gambling</b></p> <p>Loi du 21 mai 1836, article 1: «Les loteries de toute espèce sont prohibées».</p> <p>Loi du 21 mai 1836, article 5: «(...) les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif (doivent être) autorisées par le préfet du département où est situé le siège social de l'organisme bénéficiaire (...)».</p> <p>Loi du 21 mai 1836, article 6: «les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la présente loi ne sont pas non plus applicables aux lotos traditionnels, également appelés «poules au gibier», «rifles» ou «quines», lorsqu'il sont organisés dans un cercle restreint et uniquement dans un but social, culturel, scientifique, éducatif, sportif ou d'animation sociale et se caractérisent par des mises de faible valeur, inférieures à 20 euros. Ces lots ne peuvent, en aucun cas, consister en sommes d'argent ni être remboursés. Ils peuvent néanmoins consister dans la remise de bons d'achat non remboursables».</p>	<p><b>Principe de prohibition des loteries.</b></p> <p><b>Autorisation des loteries à but charitable soumise à conditions.</b> L'organisme bénéficiaire ne peut être situé que sur le territoire français.</p>	<p><b>Protection de l'ordre public.</b></p>



<p><b>Machine Gambling Outside Casinos</b></p> <p>Loi du 12 juillet 1983, article 1<sup>er</sup>: «Le fait d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende».</p> <p>Loi du 12 juillet 1983, article 2: «(prohibition de) l'importation (...), la fabrication, (...) la détention, la mise à disposition de tiers, l'installation et l'exploitation (...) de tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet (...) de procurer moyennant enjeu un avantage (...). Sont (...) exceptés (de ces) dispositions (...) les appareils de jeux proposés au public dans les casinos autorisés (...)».</p>	<p><b>Prohibition de principe des machines à sous.</b></p>	<p><b>Protection de l'ordre public.</b></p>
<p><b>Lotteries</b></p> <p>Loi du 21 mai 1836, article 1: «Les loteries de toute espèce sont prohibées».</p> <p>Loi du 31 mai 1933, article 136: «(...) le gouvernement fixera par décret les conditions d'organisation et les modalités d'une loterie (...)».</p> <p>Décret du 9 novembre 1978, article 17 : «L'organisation et l'exploitation de ces jeux sont confiées à une entreprise publique constituée sous forme de société anonyme. Les statuts de cette société dénommée La Française des jeux sont approuvés par le ministre chargé du budget</p>	<p><b>Principe de prohibition des loteries.</b></p> <p><b>Monopole de la Française des Jeux en matière d'organisation et d'exploitation des loteries.</b></p>	<p><b>Assurer l'intégrité, la sécurité, la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation.</b></p> <p>Canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de <b>prévenir</b> les risque d'une <b>exploitation des jeux d'argent</b> à des <b> fins frauduleuses ou criminelles</b> et de <b>lutter contre le blanchiment d'argent</b>.</p> <p>Encadrer la consommation des jeux afin de <b>prévenir le développement des phénomènes de dépendance</b>.</p> <p>Veiller à <b>ne pas inciter</b> les mineurs de moins de <b>16 ans</b> à jouer.</p>

<p>et le ministre chargé de l'économie et des finances (...)».</p> <p>Décret du 9 novembre 1978, article 1<sup>er</sup>: «(...) Il peut être proposé au public une offre de jeux de loterie qui doit respecter les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assurer l'intégrité, la sécurité, la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation;</li> <li>- canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risque d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses ou criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent;</li> <li>- encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance;</li> <li>- veiller à ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans à jouer»</li> </ul>		<p>Une loi du 18 avril 1924, complétant le texte de la loi du 21 mai 1836, expose que «la loterie est dangereuse comme faisant naître l'espoir d'un gain important qui n'a pas sa source dans le travail; elle détourne de l'effort et engage à l'inaction». Lors de l'examen par le Conseil d'Etat d'une requête en annulation d'une décision du premier ministre à la demande de la Confédération française des professionnels en jeux automatiques, le ministre de l'Intérieur a évoqué «une préoccupation morale très marquée qui excède les seules exigences tenant à la protection de l'ordre public», rappelant que «le droit positif français reste imprégné par la force de ces principes moralisateurs qui sont à la base du principe général de prohibition» (TRUCY F., «Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France», <u>Rapport du Sénat</u> n°223, 13 février 2002).</p> <p><b>Affectation du produit du jeu à de nobles causes.</b></p>
<p><b>Media Gambling Services</b></p> <p>Loi du 12 juillet 1983, article 1<sup>er</sup>: «Le fait d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende».</p>	<p><b>Principe de prohibition des jeux de hasard.</b></p> <p><b>Prohibition des opérations publicitaires avec obligation d'achat ou mise de la part des consommateurs.</b></p> <p><b>Monopole de la Française des Jeux en matière d'organisation et d'exploitation de loteries et de paris sportifs.</b></p>	<p><b>Assurer l'intégrité, la sécurité, la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation.</b></p> <p>Canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de <b>prévenir</b> les risque d'une <b>exploitation des jeux d'argent</b> à des <b>finis frauduleuses ou criminelles</b> et de <b>lutter contre le blanchiment d'argent.</b></p>

<p>Loi du 21 mai 1836, article 1: «Les loteries de toute espèce sont prohibées».</p> <p>Article L. 121-36 du Code de la consommation: «Les opérations publicitaires réalisées par voie d'écrit qui tendent à faire naître l'espérance d'un gain attribué à chacun des participants, quelles que soient les modalités de tirage au sort, ne peuvent être pratiquées que si elles n'imposent aux participants aucune contrepartie financière ni dépense sous quelque forme que ce soit. Le bulletin de commande doit être distinct de tout bon de commande de bien ou de service».</p> <p>Décret du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie, article 2 : «Il est mis à disposition du joueur, après versement de sa mise, un moyen technique matériel ou immatériel, appelé support, comportant toutes les caractéristiques utiles à la participation au jeu (...)»</p> <p>Décret du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie, article 17 : «L'organisation et l'exploitation de ces jeux sont confiées à une entreprise publique constituée sous forme de société anonyme. Les statuts de cette société dénommée La Française des jeux sont approuvés par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'économie et des finances (...)».</p> <p>Décret du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie, article 1<sup>er</sup>: « (...) Il peut être proposé au public une offre de jeux de loterie qui doit respecter les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assurer l'intégrité, la sécurité, la fiabilité des</li> </ul>		<p>Encadrer la consommation des jeux afin de <b>prévenir le développement des phénomènes de dépendance</b>.</p> <p>Veiller à <b>ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans</b> à jouer.</p>
--	--	--

<p>opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risque d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses ou criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent ;</li> <li>- encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance ;</li> <li>- veiller à ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans à jouer »</li> </ul> <p>Décret du 1<sup>er</sup> avril 1985 relatif à l'organisation des jeux de pronostics sportifs, article 4 : «Il est mis à la disposition du joueur, après versement de sa mise, un moyen technique matériel ou immatériel appelé support, comportant toutes les caractéristiques utiles à la participation au jeu (...)»</p> <p>Décret du 1<sup>er</sup> avril 1985 relatif à l'organisation des jeux de pronostics sportifs, article 18 : «L'organisation et l'exploitation des jeux de pronostics sportifs sont confiés à la société mentionnée à l'article 17 du décret n°78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 du la loi du 31 mai 1933».</p> <p>Décret du 1<sup>er</sup> avril 1985 relatif à l'organisation des jeux de pronostics sportifs, article 1<sup>er</sup> : «En application de l'article 42 de la loi de finances pour 1985, il peut être proposé au public une offre de jeux de pronostics sportifs qui doit respecter les objectifs suivants :</p>		
---	--	--

<ul style="list-style-type: none"> <li>- assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation ;</li> <li>- canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses et criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent ;</li> <li>- encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance ;</li> <li>- veiller à ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans à jouer».</li> </ul>		
<p><b>Sales Promotional Gambling</b></p> <p>Loi du 21 mai 1836, article 1: «Les loteries de toute espèce sont prohibées».</p> <p>Article L. 121-36 du Code de la consommation: «Les opérations publicitaires réalisées par voie d'écrit qui tendent à faire naître l'espérance d'un gain attribué à chacun des participants, quelles que soient les modalités de tirage au sort, ne peuvent être pratiquées que si elles n'imposent aux participants aucune contrepartie financière ni dépense sous quelque forme que ce soit. Le bulletin de commande doit être distinct de tout bon de commande de bien ou de service».</p>	<p><b>Principe de prohibition des loteries.</b></p> <p><b>Prohibition des opérations publicitaires avec obligation d'achat ou mise de la part des consommateurs.</b></p>	<p><b>Protection de l'ordre public.</b></p> <p><b>Protection du consommateur.</b></p>
<p><b>Bingo</b></p> <p>Le bingo n'est pas un jeu pratiqué en France</p>		

**B) DRAFT LEGISLATION**

Aucun projet de loi n'a été divulgué à ce jour.

## C) SELF-REGULATION

Applicable Norms and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Règlement des jeux de la Française des jeux offerts par Internet ou terminal numérique.</p> <p>Article 2.1.: «les jeux de loterie de la Française des jeux accessibles par internet ou terminal numérique sont ouverts aux joueurs de plus de dix-huit ans résidant en France métropolitaine, dans les départements d'Outre-mer, à Saint Pierre et Miquelon et à Monaco».</p>	<b>Interdiction de jouer pour les non résidents français.</b>	
Réglementation du Bureau de vérification de la publicité.	Loteries publicitaires soumises à des <b>conditions strictes</b> .	<b>Protection des consommateurs.</b>
Code professionnel de la Fédération des entreprises de vente à distance.	Loteries publicitaires soumises à des <b>conditions strictes</b>	<b>Protection des consommateurs</b>

## D) JURISPRUDENCE

Court Decision and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>CE, 15 mai 2000, n° 202666.</p> <p>«Considérant que (les dispositions du titre II du décret du 9 novembre 1978), qui réservent l'exercice de l'activité économique que constitue l'exploitation des jeux de loterie à une société d'économie mixte, si elles n'instaurent pas d'inégalité de traitement susceptible de défavoriser les entreprises ayant leur siège dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, dès lors qu'elles s'appliquent indistinctement à tous les opérateurs susceptibles de proposer des jeux de loterie, quelle que soit leur nationalité, peuvent cependant être de nature à limiter, pour les prestataires de service ressortissants d'un des Etats membres de l'Union européenne ou installés à l'intérieur de celle-ci, la libre prestation de services que constitue l'exploitation des jeux de loterie voire même la liberté d'établissement; Considérant, toutefois, que ces dispositions, qui ne poursuivent pas un objectif de nature économique, ont pour objet la protection de l'ordre public par la limitation des jeux et leur organisation par une société d'économie mixte</p>	<p><b>Monopole de la Française des jeux dans l'exploitation des jeux de loterie.</b></p>	<p><b>Protection de l'ordre et de la sécurité publique et protection des consommateurs</b> en empêchant «la prolifération des jeux de hasard, celle des circuits et des opérateurs» et en prévenant les «risques de fraude, d'escroquerie et de blanchiment de fonds d'origine illicite et, en ce qui concerne la loterie, (en canalisant) cette activité au bénéfice du budget de l'Etat dans le cadre d'un organisme qui présente l'avantage d'être largement dans la main de l'Etat» (Conclusions de Mme Daussun, Commissaire du gouvernement).</p> <p>On peut relever cependant que le Conseil d'État souligne la propension de La Française des jeux à diversifier les possibilités de jeux de loterie offertes au risque de compromettre à terme l'objectif de limitation de ce type de jeux<sup>359</sup>.</p>

<sup>359</sup> Dans ses commentaires soumis après consultation du Rapport Provisoire, l'*European Betting Association*, partie prenante, émet l'opinion que la politique de La Française des jeux n'a pas changé depuis cet arrêt. Au contraire, elle souligne que La Française des jeux a désormais le monopole de l'exploitation des jeux en ligne.



<p>contrôlée par l'Etat; que l'intérêt qui s'attache à cette limitation et à ce contrôle des jeux de loterie constitue une raison impérieuse d'intérêt général qui est de nature à justifier (...) une limitation à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement; Considérant que le décret du 9 novembre 1978, en confiant, sans appel à la concurrence, l'exploitation des jeux de loterie à une société d'économie mixte présentant les caractéristiques sus rappelées, ne porte pas par lui-même à la liberté de prestation de services et à la liberté d'établissement une atteinte disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, dès lors que la procédure de choix de l'opérateur et les modalités du contrôle de l'Etat sont propres à garantir la réalisation de cet objectif et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.</p> <p>Considérant, il est vrai, que les conditions concrètes d'application de l'ensemble de ces règles se caractérisent par une propension de La Française des Jeux, société d'économie mixte créée sur le fondement du titre II du décret du 9 novembre 1978 à diversifier les possibilités de jeux de loterie offertes au risque de compromettre à terme l'objectif de limitation de ce type de jeux ; que cependant, à la date d'intervention de la décision du 16 novembre 1998 refusant d'abroger le titre II du décret du 9 novembre 1978, l'évolution de la situation de fait n'a pas revêtu une ampleur telle que la légalité dudit décret s'en serait trouvée affectée»</p>		
<p>CE, 22 mars 1978, n° 00704 03723 03724.</p> <p>L'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 ayant habilité le gouvernement à fixer par décret</p>	<p><b>Monopole de la Loterie Nationale dans l'exploitation des jeux de loterie</b> (interprétation</p>	<p><b>Protection de l'ordre public</b></p>

les conditions d'organisation d'une loterie, par dérogation à la prohibition édictée par la loi du 21 mai 1836, et l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958 n'ayant pas mis fin à cette habilitation, le gouvernement a pu légalement diversifier le mécanisme de la loterie nationale en créant le "loto", assorti de «conditions suffisantes de publicité et de contrôle public».	extensive permettant la diversification des jeux de loterie).	
CE, 17 mars 1995, n° 93229 93230.  L'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933, habilitant le Gouvernement à fixer par décret les conditions d'organisation d'une loterie, qui déroge à la prohibition édictée par la loi du 21 mai 1836, autorise le Gouvernement, non seulement à organiser un système de loterie simple comportant un tableau de lots prédéterminés, tel qu'il a été retenu par le décret du 22 juillet 1933 relatif à l'organisation de la loterie nationale, mais plus généralement à instituer des loteries, c'est-à-dire des jeux donnant aux parieurs une espérance de gain fondée sur le hasard, et assortis de «conditions suffisantes de publicité et de contrôle public».	<b>Monopole de la Loterie Nationale dans l'exploitation des jeux de loterie</b> (interprétation extensive permettant la diversification des jeux de loterie).	<b>Protection de l'ordre public</b>
Cass.crim., 15 décembre 2004, n° 04-81319  La prohibition des jeux de hasard n'est pas applicable aux appareils de jeux proposés au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines. Toutefois, la notion de fête foraine exclut celle d'installations fixes exploitées de façon quasi-permanente dans un local privé.	<b>Prohibition de principe des jeux de hasard</b>	<b>Protection de l'ordre public</b>

<p>Cass. crim., 22 mai 1997, n° 94-85933</p> <p>Si l'organisation de loteries ressortit au champ d'application de l'article 59 du traité de Rome et au principe de libre circulation des services, chaque Etat membre, en l'absence d'harmonisation des législations au sein de la Communauté européenne, conserve la possibilité, eu égard à leur nature, de restreindre, voire d'interdire, de telles pratiques. Le fait pour un " bookmaker " anglais de faire une offre de paris sur un événement aléatoire tels les résultats du Tour de France et de susciter une espérance de gain chez les joueurs français caractérise, en tous ses éléments constitutifs, le délit d'organisation de loterie prohibée, prévu et réprimé par la loi du 21 mai 1836.</p>	<p><b>Prohibition de principe des loteries</b></p>	<p><b>Protection de l'ordre public</b></p>
<p>CE, 7 juin 1999, n° 188812, 188874, 188907</p> <p>Un syndicat et une association ont invoqué l'illégalité du décret du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.</p> <p>Etaient ainsi contesté:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le fait que les statuts des sociétés autorisées à organiser les courses chevaux doivent être approuvés par le ministre de l'agriculture;</li> <li>- la prescription faite par le Gouvernement aux Sociétés de Courses habilitées à organiser le pari mutuel hors hippodromes de confier la gestion de celui-ci à un GIE;</li> <li>- la légalité du décret au regard du principe constitutionnel de liberté d'association.</li> </ul>	<p><b>Interdiction de principe des paris.</b></p> <p>Limite: en matière de courses de chevaux, le <b>Ministre de l'agriculture peut délivrer des autorisations</b> d'organiser des courses à des Sociétés de Courses, dont il approuve les statuts. <b>Les Sociétés de Courses habilitées à organiser le pari mutuel hors hippodrome doivent en confier la gestion au PMU.</b></p>	<p><b>Affectation du produit des jeux à de nobles causes. Promotion de l'élevage.</b></p>

<p>Tous ces arguments ont été réfutés par le Conseil d'Etat qui a souligné que la loi du 2 juin 1891 confère de larges pouvoirs au gouvernement en ce qui concerne l'organisation du fonctionnement et du contrôle du secteur des courses de chevaux et du pari mutuel urbain.</p>		
<p>Tribunal de Grande Instance de Paris, ordonnance de référé du 8 juillet 2005.</p> <p>Une société installée à Maltes a organisé des prises de paris en ligne sur des courses de chevaux se déroulant en France. Une autre, installée en France, a soutenu la première en lui délivrant des informations sur les courses. Le PMU les a poursuivies en référé.</p> <p>Le TGI a condamné la société maltaise à cesser ses activités sous astreinte en ce qu'elles violent le décret n°97-456 du 5 mai 1997 qui confie la gestion des paris mutuel en dehors des hippodromes au PMU. Il relève qu'en l'espèce le site litigieux se trouvait rédigé en langue française, ne permettait de prendre de paris que dans cette langue et que les courses visées se déroulaient sur le territoire français. Il note de plus que l'accès au jeu était interdit aux résidents maltais. Le Tribunal a donc considéré que l'internaute français était bien directement visé par l'offre de paris.</p> <p>Le TGI a ensuite relevé les liens entre la société maltaise et la société française pour condamner cette dernière sous astreinte à cesser de participer à la prise illégale de paris en fournissant des informations à la société maltaise.</p>	<p><b>Interdiction de principe des paris.</b></p> <p><b>Gestion des paris hors hippodrome confiée au PMU.</b></p>	<p>Le Tribunal de Grande Instance constate que l'activité des sociétés en cause constitue un trouble manifestement illicite.</p>

<p>Cour d'appel de Paris, 4 janvier 2006, n°05/15773<sup>360</sup></p> <p>La Cour d'appel, après avoir rappelé le contenu de l'article 49 CEE, a relevé que «l'activité consistant à faire participer les ressortissants d'un État membre à des jeux de paris organisés dans un autre État membre, même si ceux-ci ont pour objet des événements sportifs organisés dans le premier État membre, se rattache à une activité de service au sens de l'article 50 CEE». Elle a poursuivi affirmant qu'il «n'est pas contesté que la réglementation française (sans que le juge ait à rechercher si les dispositions prises par décret auraient dû ou non l'être par voie législative), constitue une restriction à la libre prestation de service» et «qu'une telle restriction doit d'une part être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et d'autre part ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif». Elle relève à cet égard que «les dispositions françaises qui ne poursuivent pas un objectif de nature économique (le GIE, contrôlé par l'État, étant désintéressé et à but non lucratif comme le précise l'article 3 de ses statuts), ont pour objet la protection de l'ordre public français:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tendant à éviter d'une part, que les paris soient une source de profits individuels et</li> </ul>	<p><b>Interdiction de principe des paris.</b></p> <p><b>Gestion des paris hors hippodrome confiée au PMU.</b></p>	<p><b>Protection de l'ordre public français :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tendant à éviter d'une part, que les paris soient une source de profits individuels et tendant à éviter d'autre part, les risques de délits et de fraudes (nécessitant ainsi un contrôle des courses et des chevaux) avec une efficacité qui n'est généralement pas contestée (rapport Trucy page 246)</li> <li>- par la limitation des paris et la limitation des occasions de jeux (une publicité contrôlée n'étant pas contraire à un tel objectif).</li> </ul>
---	---	---

<sup>360</sup> L'*European Betting Association* (commentaires faits à la suite de la consultation du Rapport préliminaire) critique cette décision en ce que, selon elle, la Cour d'appel n'a examiné la question de la compatibilité entre le système français et le droit communautaire que de façon superficielle. En particulier, l'*European Betting Association* souligne que la Cour d'appel aurait du, selon elle, rechercher et présenter les éléments de fait permettant de conclure que les objectifs avancés pour justifier l'atteinte à la libre circulation des services étaient réellement poursuivis dans les faits. L'*European Betting Association* fonde sa critique sur les exigences posées par l'arrêt Gambelli de la CJCE.

<sup>361</sup> Information communiquée par l'*European Betting Association*, *ibid.*

<p>tendant à éviter d'autre part, les risques de délits et de fraudes (nécessitant ainsi un contrôle des courses et des chevaux) avec une efficacité qui n'est généralement pas contestée (rapport Trucy page 246)</p> <p>- par la limitation des paris et la limitation des occasions de jeux (une publicité contrôlée n'étant pas contraire à un tel objectif)».</p> <p>La Cour relève par la suite que, si «le financement d'actions d'encouragement à l'élevage ne participe pas à la justification de la restriction susvisée il permet la sauvegarde, et l'amélioration de la race (...) des chevaux de concours, s'intégrant à l'un des objectifs de la directive du Conseil des CEE du 26 juin 1990». Elle poursuit en rejetant le grief de discrimination invoqué par les sociétés appelantes en rappelant que toute société de courses, quelque soit sa nationalité, à condition de répondre aux critères de la loi française, et après contrôle et autorisations, peut être autorisée à organiser les paris (le GIE PMU ne faisant que regrouper les sociétés de courses). Elle déduit de l'ensemble de ces éléments que la réglementation française n'est pas contraire au droit européen.</p> <p>Ce jugement a été exécuté à Maltes en application du Règlement 44/2001 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale<sup>361</sup>.</p>		
---	--	--

<p>CE, 3 octobre 2003, n° 248523.</p> <p>Il résulte des dispositions de l'article 1er de la loi du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard, des articles 1 et 2 de la loi du 15 juin 1907 et de l'article 22 du décret du 22 décembre 1959 que, si les jeux de hasard sont, en principe interdits par la loi du 12 juillet 1983, il peut être créé par dérogation, dans certaines communes, des casinos avec autorisation exceptionnelle et temporaire de jeux. Si les délégations de service public consenties, sur le fondement d'une telle autorisation, par la commune à l'exploitant d'un casino sont soumises, pour le choix du délégataire, aux dispositions de la loi du 29 janvier 1993 dont l'article 40, repris à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales, dispose: les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en oeuvre, ces délégations ne peuvent être conclues que dans le respect des exigences de la police spéciale des jeux et des conditions posées par la loi du 15 juin 1907 et les textes pris pour son application</p>	<p><b>Autorisation de création de casinos soumise à des conditions strictes.</b></p>	<p><b>Protection de l'ordre public.</b></p>
---	--	---



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# GERMANY



## I. INTRODUCTION

### 1. The general approach to gambling in Germany

#### *Games of Chance*

Any game is considered to be a game of chance if the **player is required to pay considerable stake money<sup>362</sup> in return for a chance to win and if success depends predominantly or completely on chance or coincidence and cannot be influenced by the player.**<sup>363</sup> A game of chance is operated in **public** when it is offered to an open circle of persons or regularly organized in associations or other similar groups open to the majority of the public.<sup>364</sup>

**Media gambling services** and **typical promotional games** are in general not considered to be games of chance because they either are qualified as games of skill and/or do not require that significant stake money be paid.<sup>365</sup> The qualification of sports bets as a game of chance is still controversial.<sup>366</sup>

#### *General Prohibition of Games of chance*

The organization and operation of games of chance in Germany is **prohibited unless the operator is validly licensed**. It is equally illegal to act as an intermediary in the participation of unlicensed or foreign games of chance or to advertise such games.

#### *Criminalisation of Unlicensed Gambling*

The central and very controversial provisions are sections 284<sup>367</sup> and 287 of the Criminal Code (*StGB*) according to which the public organization or operation of a game, the provision

<sup>362</sup> BGH 34, 175; Bay NJW 90, 1862; see below „definitions”.

<sup>363</sup> BGH 2, 274, 276; 9, 37; 29, 152, 157; 36, 74, 80; LG München I NJW 02, 256; BGH wistra 2003, 145; Schönke/Schröder-Eser/Heine, *Strafgesetzbuch*, 26th ed., § 284 para. 5.

<sup>364</sup> Sec. 3 para. 2 *Staatsvertrag zum Lotteriewesen* (LottStV, 18.12.2003, 13.2.2004). This corresponds with the general definition made within the scope of sec. 284 StGB, RG 57, 193; Tröndle/Fischer, *Strafgesetzbuch*, 52. ed. 2004, sec. 284 Rn.14.

<sup>365</sup> Tröndle/Fischer, *Strafgesetzbuch*, 52. ed. 2004, sec. 284 Rn.3a.; RGSt 62, 163, (166).

<sup>366</sup> In a classical understanding sports bets were always considered to be games of chance; e.g. BGH, judgement from 14 March 2002 Az.: I ZR 279/99 'sport bets', as well as BVerwG, judgement from 28 March 2001 Az.: 6 C 2,01 'Oddset bets'; different opinion however: LG Bochum (reversed), judgement from 26 February 2002, , AG Karlsruhe Durlach, judgement of 13.07.2000 - Az.: 1 DS 26 Js 31893/98 - GewArch 2001, 134 f., thereafter comparable with stock broking. The situation seems to have been clarified in the LottStV (Fn. 3), but is still questioned in doctrine.

<sup>367</sup> **Section 284 StGB - Unauthorized Organization of a Game of Chance**

(1) Whoever, without a licence granted by the relevant public authorities, organises or runs a game of chance for the general public or makes the equipment therefore available, shall be punished with imprisonment for not more than two years or a fine.

(2) Games of chance in clubs or private parties in which games of chance are regularly organized shall qualify as publicly organized.

(3) Whoever, in cases under subsection (1), acts:

1. professionally; or

2. as a member of a group organised for the purpose of the continued commission of such acts, shall be punished with imprisonment from three months to five years.

(4) Whoever promotes or advertises a game of chance (as described in subsections (1) and (2)) to the general public, shall be punished with imprisonment for not more than one year or a fine.

of equipment for such game, or, respectively, the organization of public lotteries or raffles shall be punished if the activity is exercised without a license issued by German public authorities.<sup>368</sup> In addition to the sanctions concerning the offer of games without license, section 284 para. 4 StGB prohibits advertising for such activities.

The statutory elements of the *organization* or *operation* of games are rather difficult to distinguish.<sup>369</sup> It can be stated that sec. 284 StGB addresses persons or entities<sup>370</sup> which either establish the organisational framework for the operation of a game of chance and the participation of the public or which guide the course of the game, in both cases acting for their own account and in their responsibility.<sup>371</sup>

According to sec. 3, 9 StGB, sec. 284 *et seq.* StGB can also apply to foreign operators, operating within German territory.<sup>372</sup> In case of foreign operators providing games on the internet, it is controversial whether the foreign provider “operates” within German territory when his website is accessible for German participants<sup>373</sup>. It has been argued that the access to a foreign gaming website must be considered equivalent to the provision of equipment for the operation of games pursuant to sec. 284 StGB.<sup>374</sup> It has however to be considered whether the foreign operator specifically addresses the German public (Lesch JR 2001, 383 *et seq.*, JA 2002, 986 *et seq.*). In consequence advertising activities for such games on German websites may also constitute a criminal offence under sec. 284 para. 4 StGB.<sup>375</sup>

To act as an intermediary enabling the public to participate in illegal internally organized or foreign games of chance can be interpreted as a case of sec. 284 para. 1, 4 or sec. 284 para. 1, 27 StGB (assistance in the commission of an unauthorized organization of a game of chance), depending on the circumstances of the particular case.<sup>376</sup>

The intention of this strict approach is to **guarantee a control over the exploitation of the human passion for gambling with its negative consequences for public health, to avoid the risk of crime and fraud and to safeguard the maintenance of the social order.**<sup>377</sup>

<sup>368</sup> Sec. 284 StGB addresses only humans and not entities, as a criminal liability of entities as such does not (yet) exist according to German Criminal law.

<sup>369</sup> Düsseldorf 2 Ss 133/90, 14.5.1990; Tröndle/Fischer, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, 53<sup>th</sup> ed. 2006, § 284, Rn.11.

<sup>370</sup> See also sec. 14 para.1 StGB.

<sup>371</sup> Bay NJW 79, 2258 ; Tröndle/Fischer, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, 53<sup>th</sup> ed. 2006, § 284 Rn. 10, 11a-13; Lackner/ Kühl, *Strafgesetzbuch mit Erläuterungen*, 25<sup>th</sup> ed. 2004, § 284 Rn. 11;

<sup>372</sup> BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004.

<sup>373</sup> See also RGSt 42, 430 (433), OLG Braunschweig, NJW 1954, 1777 (1779); BGH, 1 StR 339/56, 28.5.1957; Lauckmann/Junker AfP 2000, 254; Schönke/Schröder-Eser/Heine, *Strafgesetzbuch*, 26<sup>th</sup> ed., 2001, § 287 Rn. 16, Schmidt, WRP 2004, 585.

<sup>374</sup> BT/Drs. 13/8587.BGH Intertops Extra, NJW 2002, 2175; OLG Köln GRUR 2000, 538.

<sup>375</sup> It is controversial whether hyperlinks to gaming websites from abroad are considered to be illegal, see e.g. LG Berlin MMR 2002, 119.

<sup>376</sup> Tröndle/Fischer, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, 53<sup>th</sup> ed. 2006, § 284 para.14b. 1 StGB. In doctrine the offering of an occasion to gamble has been considered to be sufficient to speak of an “operation” of games (see Schönke/Schröder-Eser/Heine, *Strafgesetzbuch*, 26<sup>th</sup> ed., 2001, § 284 StGB, Fn. 12).

<sup>377</sup> See also BGH 11, 209 ; Bay NSTZ 93, 491, Schönke/Schröder-Eser/Heine, *Strafgesetzbuch*, 26<sup>th</sup> ed., 2001, § 284 Rn. 2; Leipziger Kommentar – v. Bubnoff vor § 284, Rn. 4; Dietz, Zur Problematik des Glücksspielstrafrechts, 1993; BVerwG DÖV 01, 961, 962.

---

**Gaming Legislation****Competence of the Länder**

As gaming is considered to come within the scope of danger prevention<sup>378</sup>, the organisation of the gaming sector is mainly **governed by the legislation of the 16 German regional entities (hereafter “Länder”)**, with the exception of horse races and machine gaming outside casinos. The Gaming Laws of the **Länder** govern the sectors of **lotteries, sports bets and casinos. Due to the legislative competences of the Federation for “bets on horse races” and of the Länder for any other type of game including “sports bets” both types of bets have to be distinguished.**

Although this leads to a complex legislative landscape, **the legal situation in the 16 Länder is *de facto* rather similar.**<sup>379</sup> The basic structures of the Länder acts, which were initially based on ancient federal laws, are comparable, especially as regards the sectors of lotteries and sports bets, which are in practice in the hands of the State or an entity of which the State holds the majority of the shares. Moreover, the *Länder Interstate Agreement concerning lotteries*<sup>380</sup> (see hereafter LottStV) which is effective since 2004 established a common framework for the operation of lotteries and sports bets in the *Länder*.

**Competence of the Federation**

**The Federation regulates machine gaming outside casinos**, which is subject to Trade, Commerce and Industry Law (GewO),<sup>381</sup> and is also competent to legislate concerning **betting on horse races**, which traditionally follows a specific lawful purpose and which is regulated in the Race Betting and Lottery Act (*RennWLottG*)<sup>382</sup>. The exercise of these activities is subject to a strict **license requirement**.

**Licensing Practice**

The regulatory structure of gaming activities is complex and strict conditions have been fixed for the licensing of games, especially for their commercial operation. The conditions for the authorisation of games of chance vary pursuant to the type of game and to the level of control required respectively.

While the **sectors under federal legislation (Betting on horse races and machine gaming outside casinos) are “only” subject to license requirements**, the access to the market is the most strictly regulated in the sectors subject to the *Länder* legislation.

**The Interstate Agreement on Lotteries and the lottery acts of the Länder reserve the commercial operation of games either to themselves, to entities organized under public law or to private law entities whose major shares are directly or indirectly held by the Land.**

---

<sup>378</sup> BVerfGE 28, 119, see art. 70 para. 1 of the German constitution.

<sup>379</sup> So also Hoeller/Bodemann, *Das Gambelli-Urteil des EuGH und seine Auswirkungen auf Deutschland*, 122 (124).

<sup>380</sup> *Staatsvertrag zum Lotteriewesen* (hereafter LottStV, 18.12.2003, 13.2.2004).

<sup>381</sup> Trade Commerce and Industry Regulation Act - *Gewerbeordnung* (GewO) in the amended version, 22. 2.1999 (BGBl. I 202); last amendment 30. 7.2004 (BGBl. I 2014); See also below under 2. (Definitions).

<sup>382</sup> Horse races Betting and Lottery Act - *Rennwett- und Lotteriewettgesetz* (RennLottG), 8 april 1922, last amendment 24.8.2002 (BGBl. I 3412).

Licenses can be issued to private entities, however only under very strict conditions and only under certain circumstances: In the case of lotteries and raffles (but not sports bets), if there is no economic interest pursued and provided that any threat to the public order can be excluded. A general permission can be issued for lotteries with a charitable but unimportant commercial interest (total stakes of less than 40'000€).<sup>383</sup>

A licence is granted by the respective *Land* in which the operator wishes to exercise his activity and are in general **limited to its territory**.<sup>384</sup>

No licenses are granted to **private operators** for commercial lotteries and **sports betting**,<sup>385</sup> with the only exception of licenses issued to Ex-GDR betting businesses, the validity of which is controversial.<sup>386</sup> The operation of Lotto, Toto (football) and oddset-sports bets is reserved to the lottery operators of the German **Lotto/Totoblock**.

The issuance of **casino** licenses is also very restrictive and is limited to a small number of casinos. The casino acts of certain Länder provide for a grant of a license **exclusively to a state operator, others allow access to private casino operators either in an a complete private ownership or a mixed form (public/private)**, but in general, and *de facto*, in the latter case the majority of shares are most often held by the Land.

It is therefore not inaccurate to speak of a *de facto* **State monopoly for the majority of games under the Länder legislation**, although with some exceptions (lotteries organised by charities and casino acts providing for private or mixed ownership). In particular with respect to sports bets, however, many private operators attempt to enter the market and operators of horse race betting try to increase the variety of bets they offer and wish to enable their clients to bet on other sport events than horse races.

Even if **foreign providers** are not openly discriminated against since gaming laws contain no express exclusion of operators from abroad, their possibility of operating games of chance is generally **theoretical** for the sectors of high economic interest (public lotteries, sports bets and casinos) as the provisions either provide for *Länder* operators, public law entities or private law entities dominated by the State and restrict the number of licences which may be granted.

The fact that an operator from abroad providing services within the German territory disposes of a **foreign gaming licence or complies with foreign gaming provisions** is (although controversial) considered to be **irrelevant** for the operation of games in German territory.<sup>387</sup>

### ***Jurisprudence and EC-law-conformity of the gaming legislation***

The jurisprudence concerning gaming is vast. Most of the decisions however relate to **sports bets** which seem to be the most controversial topic discussed.<sup>388</sup> The decisions concern

<sup>383</sup> See in detail below under III. Panorama of Barriers / Lotteries.

<sup>384</sup> See sec. 5 para. 3 LottStV.

<sup>385</sup> Information dating from 2004 with exceptions such as for charities. See BayVGH, 22.10.2002, 22 ZB 02.2126; OVG Saarland, 21.11.2003, 3 R 7/02, VG Leipzig, 6.2.2003, 5 K 658/01.

<sup>386</sup> OVG Thüringen, 3 ZKO 82/01, 11.7.2003. The licenses were granted on the basis of the trade act of the RDA, 6.3.1990 (GBI. I 138) and its implementing regulation, 8.3.1990 (GBI. I 140).

<sup>387</sup> BGH (14.3.2002, I ZR 279/99 „Sportwetten III; Intertops”), BVerwG (5.2.2004, 6 B 10.04 ) and BayObLG (26.11.2003, 5 St RR 289/03).

<sup>388</sup> The jurisprudence concerning sports bets is extensive. The courts of all instances of several Länder the federal Supreme Court, the federal administrative court and recently the federal Constitutional Court rendered judgements concerning sports bets. A most recent decision of the Constitutional Court in the case 1 BvR 1054/01 has been rendered the 28.3.2006.

either the **administrative *Länder* provisions relating to the admission of betting operators to the market which provide for State or de facto State monopolies or relate to the criminal provision of sec. 284 StGB, which punishes the unlicensed organisation and operation of games.** In consequence the complaints lodged raise e.g. the question whether the legislation reserving the offer of sports bets to a monopolist is not unjustified and disproportionate or whether gaming with a foreign license or acting as an intermediary for foreign providers is to be considered equal to unlicensed gaming within the meaning of sec. 284 StGB.

It is difficult to resume the pertinent jurisprudence as opposite arguments have been brought forward either against or in favour of sec. 284 StGB or of the *Länder* administrative gambling rules. As regards the **compliance of sec. 284 StGB with the EC-freedoms** the jurisprudence is **non-uniform**. Some courts either did not raise the question or did not discuss it in depth, those examining the compliance with EC law held that German gambling rules are a **legitimate and proportionate means** for protecting public interests and thus compatible with the freedoms if the EC Treaty.<sup>389</sup> **The safeguard of public and social order; consumer protection; the prevention of crime and fraud, of the exploitation of the human passion for gambling for profitmaking, the prevention of gambling addiction; the guarantee that the gaming activities will be operated in an orderly fashion and the net proceeds are used for purposes of public interest** are the justifications on which the argumentation is based.

There is however an important number of courts which **doubt the constitutionality<sup>390</sup> and/or EC-law compatibility** of sec. 284 *et seq.* StGB or of the *Länder* regulation of the access to the gaming market. Courts have argued that **it must be taken into consideration when an operator holds a valid license of another EU Member State.**<sup>391</sup> It was also pointed out that the justification for a state monopoly (avoiding the dangers for the public caused by games of chance, maintenance of the social order) ceases to be credible **if the monopolist itself has recourse to aggressive advertising campaigns, regularly introduces new gaming structures and if the operation of games is highly commercialised.**<sup>392</sup>

In the same sense argued the **Constitutional Court** in a most recent decision which will have an impact on the entire German gaming structure (28 March 2006, 1 BvR 1054/01). The State monopoly (here Bavaria) **fails to pursue its objectives (prevention of gaming addiction etc.) in a coherent manner and the interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes contradictory when the monopolist has recourse to an**

<sup>389</sup> E.g.: BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004; BGH I ZR 279/99 (OLG Köln, 6 U 53/98, 22.10.1999), 14.3.2002; BVerwG 6 C 2.01, 28.3.2001; BayVGh, 24 CS 04.1101, 21.12.2004; VGh Baden-Württemberg, AZ: 6 S 1288/04, 15.1.2005; BayObLG, 5St RR 289/03, 26.11.2003; Hanseatisches OLG, 5 U 32/04, 312 O 339/03, 19.8.2004; OLG Köln, 6 U 53/98, 22.10.1999, confirmed by the BGH in the appeal; BGH I ZR 279/99, 14.3.2002 VG München, M 16 K 02.2154, 27. 1. 2004.

<sup>390</sup> See in particular the decision of the BVerfG, 28.3.2006, 1 BvR 1054/01.

<sup>391</sup> E.g.: BVerfG, 1 BvR 223/05, 27.4.2005; BVerfG, 1 BvR 1446/04, BVerfG, 1 BvR 2495/04, 1.12.2004, 26.8.2004; HessVGh, AZ: 11 TG 3060/03, 9. 2. 2004; Az.: 11 TG 2096/04, 27.10.2004; LG Hamburg, 629 Qs 56/04, 12.11.2004 ; OVG Schleswig-Holstein 3 MB 80/04, 18.01.2005; OVG Sachsen, 3 BS 28/04, 405/03, 22.12.2004 ; VG Karlsruhe, 11 K 160/04, 10. Mai 2004 ; VG Aachen, 3 L 17/04,12. 11. 2004 ; VG Minden, 3 L 804/04, 12.11.2004 ; LG Karlsruhe, 14 O 3/04 – KfH III, 21. 1.2004 ; LG Baden-Baden, 2Qs 157/04, 2.12.2004 ; LG Darmstadt, 3 Qs 144/05, 11.03.2005 ; LG München I, 5 Qs 41/2003 27. 10. 2003 ; AG Heidenheim, 3 Ds 424/03, 4.12. 2003 ; AG Recklinghausen ; 32 Ds 11 Js 474/04, 10.03.2004.

<sup>392</sup> VG Stuttgart, 5 K 2107/03, 15.10.2003 citing BVerwG 6 C 2.01, 28.3.2001, VG Düsseldorf, 18 K 11762/96, 31.8.2001).

**aggressive marketing strategy.** In another recent decision<sup>393</sup> the Constitutional Court criticised a trial court, ruling in a provisional procedure concerning a sporting bets case, for failing to take into account the unclear legal situation with respect to EU law which might have led to the conclusion that the interest of a sports bets operator in continuing his business would outweigh the public interest in the enforcement of the prohibition order.

## 2. Definitions

### *Games of Chance*

Differing notions exist concerning games such as **games of chance** (*Glücksspiel*) or **prize games** (*Gewinnspiel*) or **games of skill** (*Geschicklichkeitsspiele*).

Only objective criteria may be used to determine whether a game should be designated as a game of chance (*Glücksspiel*) or another form of game.

The **federal law contains no legal definition** of games of chance: the provision of sec. 284 StGB therefore refers to a notion not defined in the legislation but interpreted by case law and doctrine. The distinctive criteria thereby established have been more or less adopted in **sec. 3 para. 1 LottStV**, which itself contains a legal definition.<sup>394</sup>

According to the common unwritten definition and the above mentioned sec. 3 of the Interstate Agreement on Lotteries the elements of a game of chance can be described as follows:

**a) The payment of stake money is required<sup>395</sup> in return for a chance to win.**

This stake must represent a considerable sum flowing to the operator. It can also be required to be paid indirectly, e.g. the charges incurred in using a 0190-number if a relatively long term connexion is required<sup>396</sup> but not the cost of a stamp<sup>397</sup>. The dividing line between a considerable or insignificant amount of stake money however is as yet unclear.

**b) The success depends predominantly or completely on chance or coincidence and cannot be influenced by the player.<sup>398</sup>**

Success or loss must depend predominantly or completely on coincidence and not on abilities and knowledge.<sup>399</sup>

It is unclear whether requiring the player to answer a very simple question asked in a game is sufficient to negate the characterization as chance. Official criteria defining the level of "skill" necessary have however not yet been established.<sup>400</sup>

<sup>393</sup> BVerfG, 1 BvR 223/05, 27.4.2005.

<sup>394</sup> *Staatsvertrag zum Lotteriewesen* (LottStV, 18.12.2003, 13.2.2004).

<sup>395</sup> BGHSt 34, 175.

<sup>396</sup> NJW 02, 3415, 3417, Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 2006, § 284 Rn. 3a.

<sup>397</sup> Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 2006, § 284 Rn. 3a

<sup>398</sup> BGHSt 9, 37; BGH, 28.11.2002 - 4 StR 260/02; BVerwG GewArch 2002 76 (78); Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, 52. ed. 2004, sec. 284 Rn. 3; Lesch/Wallau, Glücksspiel trotz fehlender Gewinnmöglichkeit, in GewArch 2002, 447.

<sup>399</sup> BGHSt 2, 276.

<sup>400</sup> Odenthal, TV-Gewinnspiele – unerlaubtes Glücksspiel? In: GewArch 2002, 3 15 (316), Landmann/Rohmer Kommentar zur Gewerbeordnung, sec. 33d Rn. 4; see however Schilling, Zur Abgrenzung von Zufall und Geschicklichkeit bei anderen spielen mit Gewinnmöglichkeit (sec. 33d GewO), GewArch 1995, 318.

- c) A **public game of chance** is a game of chance which is **either offered to an open circle of persons or which is regularly organized in associations or other similar groups open to the majority of the public.**<sup>401</sup>

### ***Lotteries, raffles***

Lotteries and raffles are special forms of games. Section **3 para. 3 LottStV**, contains the following two definitions:

#### **a) lottery**

*“A lottery is a game of chance (para.1) in which a majority of persons has the possibility of winning a money prize in accordance with a certain plan and after paying a certain amount of stake money, the winner being determined clearly by coincidence.”*

The term however is not used uniformly in the *Länder*. For example, Saxony Anhalt considers a number lotto to be a “bet concerning the drawing of numbers.”<sup>402</sup> Moreover the notion is commonly interpreted broadly and comprises savings lotteries or bingo games.

#### **b) raffle**

*“A raffle is a game of chance where these [see under a lottery] criteria are fulfilled but the prize consists not of money but of objects or another advantage with a monetary value.”*

### ***Casinos***

A casino is commonly understood to be a public facility in which participants can compete for prize money through the joint participation in games of chance. Winning depends completely or predominantly on coincidence and cannot be influenced by the players.

### ***Machine Gaming outside Casinos***

The study only refers to Machine Gaming outside casinos, which is not subject to the *Länder* legislation but to the federal Trade, Commerce and Industry Act (GewO).<sup>403</sup> The qualification of machine gaming as a game of chance was controversial, depending on the type of machine and the characteristics of the game in question.

Commonly, machine gaming is *gambling operated with machines that are equipped with a technical device that influences the score and enables the player to win something (Art. 33c GewO).*

The qualification remains however non-uniform, as some argue that this type of game does not fulfil the criteria of a game of chance. Others however maintain that machine gaming is to be considered to be game of chance, but as long as the machines are in conformity with the Federal Gaming Regulation and satisfy the criteria set out by the National Metrology

<sup>401</sup> Sec. 3 para. 2 *Staatsvertrag zum Lotteriewesen* (LottStV, 18.12.2003, 13.2.2004). This corresponds with the general definition developed within the scope of sec. 284 StGB, RG 57, 193; Tröndle/Fischer, *Strafgesetzbuch*, 52. ed. 2004, sec. 284 Rn.14.

<sup>402</sup> Act on games of chance – *Glücksspielgesetz Sachsen-Anhalt*, 22.12.2004 (GVBl. S. 846), last amendment 5.12.2005 (GVBl. S. 715).

<sup>403</sup> Trade Commerce and Industry Regulation Act - *Gewerbeordnung* (GewO) in the amended version, 22. 2.1999 (BGBl I 202); last amendment 6. 9. 2005 (BGBl. I S. 2725).

Institute<sup>404</sup>, this kind of gambling is to be regarded as unobjectionable, because the danger of large losses in a short period of time is then excluded.<sup>405</sup>

In any event, sec. 33c GewO which regulates the authorisation, and contains further requirements concerning the commercial operation of machines outside casinos, equipped with a technical device that influences the score and enables a player to win, indicates that it is this device – rather than actions of the player that influences the outcome of the game and, as such, this is appropriately classified as a game of chance.<sup>406</sup>

### **Bets**

A bet initially is a contract aiming at settling a controversy, whereas lotteries are played for the reason of winning a prize or the simple entertainment. The qualification of bets as games of chance was controversial,<sup>407</sup> the legislator recently clarified the situation following the predominant opinion in case law: According to sec. 3 para. 1 LottStV it can be spoken of a game of chance in cases of games in which success depends predominantly or completely on coincidence and cannot be influenced by the player. Pursuant to sec. 3 para. 1 subpara. 2 LottStV success is considered to depend in any case on the element of coincidence, if the relevant aspect is the occurrence of an uncertain event.

### **Bets on horse races**

Horse race betting is either offered in form of totalisator bets on race tracks or by licensed bookmakers. In the first case race track non-profit organisations offer pool betting on the result of their horse races, whereby the total amount of money staked less a part of winnings for the race track is divided among the winners. In the latter case, the operator (bookmaker) offers fixed-odds betting services in respect of horseracing. Licensed bookmakers although offer totalisator bets on a commission base for the race tracks.

### **Sports bets**

Sports bets are to be understood as bets on the results of sports competitions (see sec. 3 Lower Saxony Act on lotteries and bets)<sup>408</sup> which are either offered in the form of totalisator bets (*Fussballtoto*) or oddset-bets. An important role plays not only their operation but also the transmission of sports bets by intermediaries. Due to the German legislative structure they have to be distinguished from bets on horse races.<sup>409</sup>

<sup>404</sup> Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB).

<sup>405</sup> See also Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand 2005, § 33c Rn. 1-7

<sup>406</sup> Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, sec. 33c Rn. 4.

<sup>407</sup> In a classical understanding sports bets were always considered to be games of chance; e.g. BGH, judgement from 14 March 2002 Az.: I ZR 279/99 'sport bets', as well as BVerwG, judgement from 28 March 2001 Az.: 6 C 2,01 'Oddset bets'; different opinion however: LG Bochum (reversed), judgement from 26 February 2002, , AG Karlsruhe Durlach, judgement of 13.07.2000 - Az.: 1 DS 26 Js 31893/98 - GewArch 2001, 134 f., thereafter comparable with stock broking.

<sup>408</sup> *Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen*, 21. 6. 1997 (GVBl. S. 289), last amendment 15.12.2005 (GVBl. S. 426) (GVBl. S. 664)

<sup>409</sup> Horse race betting is regulated in the federal Horse races Betting and Lottery Act, 8 4. 1922, last amendment 24.8.2002 (BGBl. I 3412); see also the implementing provisions to the Horse races Betting and Lottery Act - *Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesezt* (RennLottAB), 16 June 1922, last amendment 21.8.2002 (BGBl. I 3322); Regulation on Horse races Betting - *Rennwettverordnung* (RennwettVO), 21.5.1976



**Bingo**

Bingo games are considered to be a specific form of lottery and governed by the *Länder* legislation on lotteries.

**Sales Promotional Gambling**

The games offered by the industry for promotional purposes are games usually performed without any stake. The prizes may rather rarely exceed €1 Mio. There is no specific regulation governing this sector with the exception of sec. 4 UWG<sup>410</sup> which provides that the participation of consumers in games must not be structured in such a way that the ability to participate depends on the acquisition of a good or the request of services. The fact that the consumer is requested to order a good when asking for his prize is considered to be an illicit combination of game of chance and order of goods.

If a game requires a stake it can either be treated as a raffle which is subject to lottery rules or as an “other game with winning prospects” in the sense of sec. 33 d GewO both of which would be subject to a license requirement.

**Media Gambling Services**

Games offered by public or private broadcasters (e.g. *9 live*) where the audience must dial a number or send a postcard to participate and must answer questions or solve riddles **are predominantly not considered to be games of chance but games of skill** based on the following arguments:<sup>411</sup>

**(a) These games do not depend on the element of “chance/coincidence” but on personal knowledge, so that the result of the game can most probably be influenced by the average participant.**<sup>412</sup> A quiz where a question must be answered to win a prize is therefore not a game of chance, but a game of skill, the success depending on the intelligence of the player. The question has been raised concerning whether if a very simple question is generally sufficient to negate the element of chance, the fact that the question is so simple that any person would be able to answer it without thinking (e.g.  $1+1=?$ ) should lead to a different result.<sup>413</sup> Official criteria to define the level of “skill” necessary have not yet however been established.<sup>414</sup>

**(b) There is no considerable stake money paid** in addition to the costs for the phone call or a postcard. Although the jurisprudence reveals that the costs of using a 0190-number (but

<sup>410</sup> Act on unfair trading - *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* (UWG) , 3.7.2004 (BGBl. I, 1414) in force since 8 July 2004.

<sup>411</sup> LG München I, Az: 29 O 12315/04, 2.2.2005, „9 Live“: Exclusively in the context of civil law obligations resulting from sec. 762 BGB, the court qualified a type of game operated by 9 live as a game of chance, because the question asked during the quiz in question was so difficult to answer that the court came to the conclusion that success depended rather on chance than on skill. The court also stated that the costs for a phone fulfilled the elements of a stake (without considering whether they were significant or not).

<sup>412</sup> RGSt 62, (163) 166.

<sup>413</sup> See also below under media gambling.

<sup>414</sup> Odenthal, TV-Gewinnspiele – unerlaubtes Glücksspiel? In: GewArch 2002, 3 15 (316), Landmann/Rohmer Kommentar zur Gewerbeordnung, sec. 33d Rn. 4; see however Schilling, Zur Abgrenzung von Zufall und Geschicklichkeit bei anderen spielen mit GEwinmöglichkeit (sec. 33d GewO), GewArch 1995, 318..

not those of a stamp)<sup>415</sup> can be deemed an indirect stake, the dividing line between a considerable or insignificant amount of stake money is to date unclear. As an example, it has been suggested that the threshold of 2,50 € be used. The average cost per call of a participation in media games is 0,49 €.<sup>416</sup> This amount being significantly lower than the threshold, the telephone costs of participation in media games would therefore not be deemed “considerable stake money.” The situation may soon become clearer as the draft law on telecommunication<sup>417</sup> provides that the costs per call be limited to a maximum of 2 and 3 € for mobile phone calls.

Since 1.4.2005, public-law broadcasters are no longer even allowed to earn revenues from the use of premium rate telephone numbers.<sup>418</sup>

A different approach is however indicated when e.g. the phone call technically enables the caller to participate in a lottery or casino.

### **Charity gambling**

Charity gambling is commonly understood as gambling for charitable purposes, churches or other public interests. In general **charity gambling is of less economic interest and usually carried out in form of charity-lotteries either on the local level or e.g. in TV.** The two major German public-law broadcasters ARD and ZDF operate two charity lotteries (*Aktion Mensch* (the former *Aktion Sorgenkind*) and *Ein Platz an der Sonne*).

## **3. Taxation of the different gaming sectors**

### **1) Tax obligation of the operators of games**

The taxation of games of chance in Germany is dealt with in **different federal and provincial acts** as well as **communal acts on local taxes**.

The following Panorama demonstrates the different taxes that can be levied on **operators** within the framework of games of chance:

#### **a) Horse race and lottery taxes**

**Horse races:** The taxation of horse races is regulated in the Horse races Betting and Lottery Act<sup>419</sup> According to sec. 10 RennLottG the tax levied on the totalisator operator amounts to **16 2/3%** of the amount bet. The bookmaker must pay **16 2/3%** of the global stakes amount.<sup>420</sup>

<sup>415</sup> Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, 2006, § 284 Rn. 3a.

<sup>416</sup> Information obtained from the VPRT, Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.; no stake in the sense of sec. 284 StGB: see LG Freiburg 3 S 308/04.

<sup>417</sup> Art. 66d. of the draft amending provisions of telecommunication law, BT/Drs 15/5213.

<sup>418</sup> Information received by the ARD management / Bayerischer Rundfunk, München.

<sup>419</sup> sec.sec. 10-13, 17ff Horse Race and Lottery Act - *Rennwett- und Lotteriesgesetz (RennLottG)*, 8 april 1922, last amendment 24.8.2002 (BGBl. I 3412)  
sec.sec. 14 ff, 27 ff act implementing the zum Rennwett- und Lotteriesgesetz (RennLottAB) vom 16. Juni 1922, last amendment 21.8.2002 (BGBl. I 3322)

<sup>420</sup> The change of the taxation system in the horse races betting and lottery act has been discussed (see BR-Drs 04/681B, 24.9.2004). It is dealt with in the draft of the Act on taxation of stakes -

No additional turnover tax need be paid (see sec. 4 Nr. 9b UStG<sup>421</sup>).

**Lotteries and Oddset-Bets:**<sup>422</sup> In accordance with to chap. II, sec. 17 *et seq.* RennWLottG the tax rate is **20%** of the nominal amount of the lots or betting-slips (**=scheduled price net of tax**). **As a result, the 20% refers to only 5/6 of the stakes. This corresponds to a tax of 16 2/3% of the gross stakes.** For foreign lots the tax is 0, 25 € per € of the stake demanded of them.

No additional turnover tax need be paid, except where the lottery or raffle is exempted from the lottery tax under sec. 18 RennWettG (see sec. 4 Nr. 9b UStG<sup>423</sup>).

#### b) License levies (“Konzessionsabgaben”)

aa) Example **Rhinland-Palatinate**: Section 8 GlückspG<sup>424</sup> provides for a **license levy** to be paid as follows:

Number lotteries: at least 20% of the gaming capital stock

Other lotteries: at least 25% of the gaming capital stock

Sports bets: 17 1/3% of the stakes

The percentage can be raised up to a max. of 30 %.

An additional license tax can be fixed which can amount **to 60%** of the annual surplus

bb) Example **Bremen**: Section 11 WettLottG<sup>425</sup>

Oddest bets: **15%** of the stakes

Other bets: **21%** of the stakes

Horse race bets: 16% of the stakes

cc) Example **Brandenburg**: Section 4, para. 2 LottoGBbg<sup>426</sup>  
20% of the stakes.

dd) Example **Niedersachsen**: Section 6 NsLottG<sup>427</sup>

The license levy amounts –according to the general rule in Sec. 6 para. 1 subpara. 2 –to  
Number lotto: 20% of the gaming capital stock

Sports bets: 18% of the gaming capital stock

Oddset bets: 15% of the gaming capital stock

Lotteries and raffles: 25% of the gaming capital stock

---

*Entwurf eines Gesetzes über die Besteuerung des Spieleinsatzes (Spieleinsatzsteuergesetz - SpEStG) - BR-Drs. 479/05, see under Draft legislation.*

<sup>421</sup> VAT law - *Umsatzsteuergesetz (UStG) 2005* in the version of 21.2.2005 (BGBl. I 386)

<sup>422</sup> Oddsetbets were formerly subject to turnover tax but are now equally treated as lotteries (see also BVerfG, 1 BvR 2212/00, 8.6.2004).

<sup>423</sup> VAT law - *Umsatzsteuergesetz (UStG) 2005* in the version of 21.2.2005 (BGBl. I 386).

<sup>424</sup> Act on games of chance- Rheinland-Pfalz, *Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel*, 14.6.2004 (GVBl. S. 322)

<sup>425</sup> Act on bets and lotteries, *Gesetz über Wetten und Lotterien*, 22.7.2004 (GBl. S. 425).

<sup>426</sup> Act on public lotteries, raffles and sports bets, *Gesetz über Wetten und Lotterien*, 13.7.1994 (GVBl. I 384)m, last amendment 17.12.2003 (GVBl. I 293).

<sup>427</sup> Act on Lotteries and Bets, *Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie und Wettwesen*, 21.6.1997 (GVBl. 289), last amendment 15.12.2005 (GVBl. S.426).

---

**c) Turnover tax**

A Turnover Tax of **16%** must be paid by every gaming operator which is **not** subject to specific regulations and/or thus exempted from the VAT. The VAT rate will be changed and amount to 19 % by 1.1.2007.

**Lottery and betting operators** are only subject to turnover tax if they are exempted from the Lottery tax stipulated in chapter II, sec.17 *et seq.* RennLottG. See also sec. 4 Nr. 9b UStG. In accordance with sec.18 RennLottG this is the case for raffles, the global amount of which does not exceed 650 €, except if the operator is carrying on a trade in the sense of the trade and industry law or when the prize consists totally or partly in cash. Also exempted are authorised lotteries and raffles if the global amount of the lots does not exceed 40.000€.

**Machine Gaming Outside Casinos** (in arcades or the restaurant business) was subject to a turnover tax obligation of 16% while machines situated in casino kursaals fell under the general exemption of casinos from that tax under sec. 4 Nr. 9b UStG.

This practice has been revised as a result of the recent decision of the Federal Court of Finance (Bundesfinanzhof, BFH) following the ECJ jurisprudence Linneweber/Akriditis, ECJ 17.2.2005, C-453/02 and C-462/02 according to which the German approach to turnover taxation in the matter was held to be contrary to EC-law. In fact, since 2001, the BFH has been in favour of a direct application of Art. 13 B f of the 6th directive 77/388/EEC on the harmonisation of the laws of the Member States relating to turnover taxes (BFH/ NV 2001, 657; aA: e.g. FG Schleswig Holstein, EFG 2001, 1001; FG Sachsen EFG 2001, 802) on machines operated outside casinos. The BFH held recently in consequence of the ECJ jurisprudence, that art. 13 B lit f dir. 77/388/EWG applies directly, with the result that both the operation of machines outside and inside casinos must be VAT free.

A proposal included in the Draft of the 20<sup>th</sup> Act amending the turnover tax law and the Income Tax Act to subject casinos to the turnover tax obligation had not been approved by the Bundesrat and became obsolete by discontinuity in the new legislative period.

However the situation changed the 28.4.2006 with the approval of the *Act on the reduction of abusive tax arrangements*.<sup>428</sup> Its Art. 2 abolished sec. 4 Nr. 9 lit b UStG and in consequence both machine gaming outside casinos and casino gaming are entirely subject to the VAT tax obligation.

**Casinos**

In consequence of Art. 2 of the *Act on the reduction of abusive tax arrangements*<sup>429</sup> casinos are by the 28.4.2006 no longer exempt from turnover tax on revenue resulting from gaming activities.

**d) Corporate income tax**

The corporate income tax rate is **25%** of the revenues (sec. 23 para. 1 KStG).

**Lotteries:** According to sec. 5 para. 1 Nr. 1 KStG<sup>430</sup> the state lotteries as well as the class lottery (SKL) are exempt from the corporate income tax liability.

---

<sup>428</sup> Act on the reduction of abusive tax arrangements - *Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen*, 28. 4. 2006 (BGBl. I 1095).

<sup>429</sup> Act on the reduction of abusive tax arrangements - *Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen*, 28. 4. 2006 (BGBl. I 1095).

## e) Entertainment tax

**Machine Gaming:** An entertainment tax is levied on machines on the basis of the *Länder* legislation. The relevant provisions are either contained in entertainment tax statutes<sup>431</sup> and provide for fixed tax rates, or in local tax statutes that do not set specific rates of taxation. The margin of tax rates is very large. The entertainment tax for gaming machines is normally levied on the basis of a **lump sum taxation**. The lump sum varies: 0 € in Bavaria, where a entertainment tax is forbidden, in the other *Länder* it amounts from 46 to 306 € per machine per month for arcades. For restaurants the margin varies from 0€ in Bavaria to 100€.

To cite some examples (lump sums in € per machine per month of operation):

**Bavaria** (KAG<sup>432</sup>, 04.04.93 (GVBl. S. 264), amended 25.7.2002): entertainment tax prohibited (see art. 3 para. 2 KAG)

**Berlin** (VgStG 28.10.88, 16.07.01):

arcades: 306, 78      restaurants 25, 56

**Brandenburg** (VgStG 27.06.91, 18.12.01 (GVBl. I Nr. 20, 20.12.2001)):

arcades: 46, 00      restaurants: 15, 00

**Mecklenburg-Vorpommern (Schwerin)** (KAG 14.3.2005 (GVBl. S. 91)):

arcades: 179, 00      restaurants: 92, 00

**Saarland** (VgStG (ABl. S. 496), 22.04.93/ amended 7.11.01):

Highest tax: arcades: 138, 00      restaurants: 30, 70

**Sachsen (Dresden)** (KAG 23.5.2004 (GVBl. S. 418)):

arcades: 204, 52      restaurants: 51, 13

The lump sum taxation has recently been the subject of court decisions which question its constitutionality. See e.g. FG Hamburg, 26.4.2005, VII 293/99, which submitted to the Constitutional Court the question of whether equal taxation of machines with very different returns (as opposed to taxation based on the rate of return) violates the constitutional principle of equality of treatment and BVerwG 10 C 5.04, 10 C 8.04, 10 C 9.04, restricting the possibility of a lump sum taxation if no proportionality test is made as to the revenues per machine).

## f) Kursaal levy

Casinos are subject to the so-called kursaal levy, the percentage of which differs from Land to Land (**50% or more** of the gross revenues, based on a **graduated system**) but which may be reduced in the first year(s) of the operation of the casino.

Some Länder also receive an additional levy (of up to **20 %** of the annual gross revenue)

The rates might soon be modified to equalize the new VAT obligation of casinos, resulting from Art. 2 of the recent Act on the reduction of abusive tax arrangements.<sup>433</sup>

<sup>430</sup> Company tax law - Körperschaftsteuergesetz (KStG), 31.8.1976, amendments taken into account until 12.11.2004

<sup>431</sup> Acts on entertainment taxes, *Vergnügungssteuergesetze (VgStG)/ Länder*

<sup>432</sup> Acts on local taxes, *Kommunalabgabengesetze (KAG)/Länder* based on which the communes of the respective Land drafted autonomous rules concerning entertainment taxes.

<sup>433</sup> Legislative materials to the Act on the reduction of abusive tax arrangements - Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen, 28. 4. 2006 (BGBl. I 1095).

- aa) e.g. **sec. 7 SpbkG B-W**<sup>434</sup>: The licensee is required to pay the following percentage of the annual gross revenue as kursaal levy to the Land:  
 For gross revenue of up to 25 Mio €: **50%**  
 For gross revenue exceeding 25 Mio € but not exceeding 50 Mio €: **55%**  
 For gross revenue exceeding 50 Mio €: **60%**
- bb) e.g. **sec. 5 SpbkG Bavaria**<sup>435</sup>: The licensee is required to pay the following percentage of the annual gross revenue as kursaal levy to the Land:  
 For gross revenue up to 5 Mio €: **50%**  
 For gross revenue up to 20 Mio €: **60%**  
 For gross revenue exceeding 20 Mio €: **70%**
- cc) e.g. **sec. 3 SpbkG S-A**<sup>436</sup>: The licensee is required to pay the following percentage of the annual gross revenue as kursaal levy to the Land:  
 For gross revenue up to 7,5 Mio €: **50%**  
 For gross revenue exceeding 7,5 Mio € but not exceeding 15 Mio €: **60%**  
 For gross revenue exceeding 15 Mio €: **70%**

Futhermore, the licensee is required to pay an **additional levy** to the Land S-A.  
 (sec. 3 para. 2 SpbkG S-A)  
 For gross revenue up to 7,5 Mio €: **20%**  
 For gross revenue exceeding 7,5 Mio € but not exceeding 15 Mio €: **10%**  
 The percentages can be raised (**up to + 15%**) of the gross revenues, according to the ability of the tax debtor to pay

- dd) e.g. **sec. 4 NSpbkG (Lower Saxony)**<sup>437</sup>  
 The licensee is required to pay the following percentage of the annual gross revenue as kursaal levy to the Land:  
**50%** of the annual gross revenues

In addition, the licensee is required to pay an **additional levy** of **20%** (sec. 4 para. 2 NSpbkG) if the gross revenues exceed 1 Mio € per year.

The casino act of Lower Saxony also provides for a third levy calculated on the basis of the annual surplus or deficit of the licensee (**30% of the surplus or deficit**).

- ee) e.g. **Section 3 para. 2, sec. 4 para. 1 and 2 HessSpbkG (Hessen)**<sup>438</sup>  
 The licensee is required to pay the following percentage of the annual gross revenue as kursaal levy to the Land:  
 For gross revenue up to 25 Mio €: **50 %**  
 For gross revenue exceeding 25 Mio € but not exceeding 50 Mio €: **55 %**  
 For gross revenue exceeding 50 Mio €: **60 %**

In addition to the above-cited reduction for the first year of operation, the levy can be

<sup>434</sup> Casino Act Baden-Württemberg (*Spielbankgesetz (SpbkG) Baden-Württemberg*), 9.10.2001, (GVBl. S. 571).

<sup>435</sup> Casino Act Bavaria, *Gesetz über Spielbanken im Freistaat Bayern (BaySpbkG)*, 26.7.1995 (GVBl. 350), last amendment 24.4.2001, (GVBl. S. 140).

<sup>436</sup> Casino Act Saxony-Anhalt, *Spielbankgesetz (SpbkG) Saxony-Anhalt*, 30.8.2004, (GVBl. S. 544).

<sup>437</sup> Casino Act of Lower Saxony, *Niedersächsisches Spielbankengesetz (NSpielbkG)*, 16.12.2004 (GVBl. S. 605).

<sup>438</sup> Casino Act of Hessen, *Hessisches Spielbankengesetz (NsSpbkG)*, 21.12.1988 (GVBl. I S.1), last amendment 26.11.2002 (GVBl. I 422).

lowered for services offered by Internet casinos.

Futhermore, the licensee is required to pay an **additional levy** of **30 %** to the Land H. (sec. 4 para. 2 HSpbkG) for gross revenues of up to 25 Mio € per year.

For the gross revenue exceeding 25 Mio € but not exceeding 50 Mio €, the levy is **25%**

For the the gross revenue exceeding 50 Mio € the levy is **20 %**

#### g) Trade tax

The **taxation rate differs** depending on the municipality of domicile:

**Casinos** are exempt from trade taxation according to sec 3 Nr. 1 GewStG<sup>439</sup> for all activities of licensed casinos subject to the kursaal levy.

**State lotteries** are also exempt from trade taxation according to sec 3 Nr.1 GewStG, 12 GewStDV<sup>440</sup>, even if the lottery activity is exercised as a trade.

#### h) Income tax

The revenues from state lotteries are subject to income taxation under sec. 18 EStG<sup>441</sup>, if they are not deemed to be a commercial enterprise (in which event sec. 15 EStG applies).

## 2. Taxation of the winnings

Winnings are not subject to income taxation, as German income tax law is based on the principle of operation and counter-operation as a compulsory condition for taxation.<sup>442</sup>

<sup>439</sup> Trade tax law - *Gewerbsteuergesetz* (GewStG), version of 15.10.2002 (BGBl. I 4167), last amendment 15.12.2004 (BGBl. II 1653).

<sup>440</sup> Trade tax implementing ordinance - *Gewerbsteuer-Durchführungsverordnung* (GewStDV) in the version of 15.10.2002 (BGBl. I 4180), last amendment 31. 7.2003 (BGBl. I 1550).

<sup>441</sup> Income Tax Act - *Einkommensteuergesetz* (EStG) in the version of 19. 10. 2002 (BGBl. I S. 4210, ber. 2003 S. 179), last amendment 22. 12. 2005 (BGBl. I S. 3683).

<sup>442</sup> Schmidt, Einkommensteuergesetz, Kommentar, 23. Aufl. 2004, sec. 22 Rn. 150 unter Spiel-, Sport-, Wett- und Lotteriegewinne.

**II. LISTING<sup>443</sup>****A) LEGISLATION ENACTED**

In the German federal system, the regulation of the gaming sector mainly falls within the scope of the Länder legislation and consequently the number of different Acts adopted by the 16 Länder is considerable. Due to the legislative power of the federation in certain sectors such as horse races or machine gaming and other relevant federal provisions, such as the pertinent sections of the Criminal Code, the structure of German gambling legislation is rather difficult to survey.

**a. Federal****1. General**

**Sec. 284 et seq. Criminal Code - *Strafgesetzbuch (StGB)*** in the amended version of the 13.11.1998 (BGBl. I 3322), last amendment the 1.9.2005 (BGBl. I 2674)

**Act on unfair trading – *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)***, 3.7.2004 (BGBl. I, 1414), last amendment 19. 4. 2006 (BGBl. I S. 866)

**Protection of Minors Act – *Jugendschutzgesetz***, 23. 7.2002 (BGBl. I, S.2730), last amendment the 23.7.2004 (BGBl. I 1857)

**Act on service providers - *Gesetz über die Nutzung von Telediensten (TDG)***, 22.7.1997, last amendment the 14.12.2001 (BGBl. I 3721)

**2. Horse Races**

**Horse races Betting and Lottery Act - *Rennwett- und Lotteriegesetz (RennLottG)***, 8.4.1922, last amendment 24.8.2002 (BGBl. I 3412)

**Implementing provisions to the Horse races Betting and Lottery Act – *Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz (RennLottAB)***, 16 June 1922, last amendment 21.8.2002 (BGBl. I 3322)

**Regulation on Horse races Betting - *Rennwettverordnung (RennwettVO)***, 21.5.1976

**3. Machine Gaming Outside Casinos**

**Sec. 33c et seq. Trade Commerce and Industry Regulation Act – *Gewerbeordnung (GewO)*** in the amended version, 22. 2.1999 (BGBl. I 202); last amendment 6. 9. 2005 (BGBl. I S. 2725)

**Gaming Regulation – *Spielverordnung***, in the version of 27.1.2006 (BGBl. I 280).

---

<sup>443</sup> It has again to be stressed that the study is not deemed to be a complete survey of all provisions relating to online or offline gambling but is limited to those which might constitute barriers to the internal market of the EC. E.g. acts or provisions are not mentioned which transpose an EC directive such as those relating to distance selling contracts in sec. 312d et seq BGB.



**Länder Regulatory provisions concerning the application of sec. 33c et seq. of the Trade Commerce and Industry Regulation Act - *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Vollzug der sec. 33 c, 33 d, 33 i und 60 a Abs. 2 und 3 GewO* (SpielVwV)**

**Accident prevention provisions for gaming dens and Casinos, *Unfallverhütungsvorschrift Spielhallen, Spielcasinos und Automatenäle von Spielbanken*, 1.4.1997 mit Durchführungsanweisungen** (amendments taken into account until 2002)

#### 4. Lotteries

**Sec. 287 Criminal Code - *Strafgesetzbuch (StGB)*** in the amended version, 13.11.1998 (BGBl. I 3322), last amendment the 1.9.2005 (BGBl. I 2674)

#### 5. Sporting bets

**Sec. 284 et seq. Criminal Code - *Strafgesetzbuch (StGB)*** in the amended version, 13.11.1998 (BGBl. I 3322), last amendment the 1.9.2005 (BGBl. I 2674)

**Act on unfair trading - *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)***, 3.7.2004 (BGBl. I, 1414), last amendment 19. 4. 2006 (BGBl. I S. 866)

#### 6. Promotional Gambling

**Act on unfair trading - *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)***, 3.7.2004 (BGBl. I, 1414), last amendment 19. 4. 2006 (BGBl. I S. 866)

### b. Provinces<sup>444</sup>

#### 1. General

##### *Interstate Agreements*

**Interstate agreement on media service providers**, 20.12.2001 - last amendment: art. 3 of the sixth interstate agreement amending the radio station interstate agreement – *Mediendienste-Staatsvertrag* – Art 3 des Sechsten Staatsvertrages zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages, des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages und des Mediendienste-Staatsvertrages (Sechster Rundfunkänderungsstaatsvertrag), 20.12.2001

<sup>444</sup> The Acts implementing the interstate agreement concerning lotteries in Germany- *Landesgesetze zur Ausführung des Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland* are only cited when they contain a substantive rule governing lotteries in addition to the pure implementation of the agreement.

**2. Lotteries****aa. Lotto****Interstate Agreements**

- **Interstate agreement concerning lotteries** – *Staatsvertrag zum Lotteriewesen* (LottStV, 18.12.2003, 13.2.2004)
- **Interstate agreement concerning the regionalisation of portions of the revenues realized by the enterprises of the German Lotto Toto-Block** – *Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des deutschen Lotto-Toto-Blocks erzielten Einnahmen* (18.12.2003, 13.2.2004)

**Baden-Württemberg**

- **Act on lotteries, bets and raffles of the state** – *Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen*, 14. 2.2004 (GBl. 28.12.2004, Nr.17, S. 894)
- **Act implementing the Interstate Agreement on lotteries**, *Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland* (AGLottStV), 28.7.2005 (GBl., S. 586)
- **Government regulation on the additional lottery Super 6** – *Verordnung der Landesregierung über die Zusatzlotterie Super 6*, 24.3.1992 (GBl. 1992, n°. 10, S. 222)
- **Regulation on the additional lottery Spiel 77** - *Verordnung der Landesregierung über die Zusatzlotterie Spiel 77*, 16.8.1977 (GBl. vom 5.9.1977, Nr. 14, S. 374)

**Bavaria**

- **Act implementing the interstate agreement concerning lotteries in Germany**- *Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland* (BayAGLottStV), 23.11. 2004 (GVBl.S. 442)
- **State lottery Act** - *Gesetz über die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten* (BayStaatslotteriegesetz), 29.4.1999 (GVBl. 1999, 226), last amendment 24.4.2001 (GVBl. 2001, 140)
- **Act on lotteries** - *Gesetz über das Lotteriespiel* vom 31.7.1970, last amendment 24.4.2001 (GVBl. S. 140)

**Berlin**

- **Act implementing the Interstate agreement concerning lotteries**, *Ausführungsgesetz zum Lotteriestaatsvertrag* (AGLottStV), 7.9.2005 (GVBl. S. 469)
- **Regulation on the authorisation of public lotteries and raffles** - *Verordnung über die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen*, 6.3.1937, last amendment: 12.10.1976 (GVBl. S. 2452)
- **Regulatory instructions on the Act against games of chance** - *Ausführungsvorschriften zu dem Gesetz gegen das Glücksspiel*, 27.7.1920, last amendment, 12.10.1976 (GVBl. S. 2452)

**Brandenburg**

- **Act on lotteries, raffles and sporting bets in the Land Brandenburg** - *Gesetz über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg* (Lotterien, Ausspielungen, Sportwetten), 13.7.1994 (GVBl. I, 384), last amendment 17.12.2003 (GVBl. I, 298)

**Bremen**

- **Act implementing the interstate agreement concerning lotteries in Germany**- *Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*, 15.6.2004 (GBl. S. 291)
- **Act on bets and lotteries** - Gesetz über Wetten und Lotterien, 22.7.2004 (GBl. S. 425)
- **Regulation on the implementation of the Act on bets and lotteries** – *Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Wetten und Lotterien*, 11.1.2000 (GBl. S. 6)

**Hamburg**

- **Act implementing the interstate agreement concerning lotteries in Germany** - Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen , 27.4.2004
- **Schedule of charges for lotterie authorisations** - Gebührenordnung für Lotteriegenehmigungen, 18. November 1975 (GVBl. S. 195)
- **Regulation on the authorisation of public lotteries and raffles**, Verordnung über die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen, 6.3.1937

**Hessen**

- **Act implementing the interstate agreement concerning lotteries in Germany** - *Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland* , 22. 7.2004 (GVBl. I S. 214)
- **Act on state organised sports bets, number lotteries and additional lotteries**, *Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen*, 3.11.1998 (GVBl. I S. 406), last amendment 13.12.2002 (GVBl. I S. 797)
- **Regulation on the permission of public lotteries and raffles**, *Verordnung über die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen*, 6. März 1937, last amendment 28.9.2001 (GVBl. I S. 422) will become ineffective at the end of 2006
- **Act on regulatory offenses in the lottery sector**, *Hessisches Gesetz über Ordnungswidrigkeiten im Lotteriewesen*, 4.9.1974 (GVBl. I S. 361, 368)

**Mecklenburg-Vorpommern**

- **Act on lotteries and raffles in Mecklenburg-Vorpommern**, *Gesetz über Lotterien und Tombolen in Mecklenburg-Vorpommern*, 24.10.2001 (GVBl. S. 401)
- **Regulation on fund-raising and lotteries**, *Sammlungs- und Lotterieverordnung vom 18. Februar 1965*, last amendment 24.10.2001 (GVBl. S. 401) *partly repealed*.
- **Act on the transformation of Lotto and Toto in a State lottery**, *Gesetz zur Umwandlung von Lotto und Toto in eine Staatslotterie*, 10. April 1991 (GVBl. S. 146)

**Lower Saxony**

- **Act on lotteries and bets of Lower Saxony**, *Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen*, 21. 6. 1997 (GVBl. S. 289), last amendment 15.12.2005 (GVBl. S. 426) (GVBl. S. 664)
- **Regulation on the modified levy rate for the lottery „Spiel 77“**, *Verordnung zur Festsetzung eines geänderten Abgabesatzes der Konzessionsabgabe für die Lotterie „Spiel 77“*, 22. Juni 2002 (GVBl. S. 199)

**Nordrhine-Westphalia**

- **Act on the Implementation of the Interstate agreement on lotteries**, *Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland*, 16. 11. 2004 (GVBl. S. 686)
- **General Permission for the operation of unimportant lotteries and raffles**, *Allgemeine Erlaubniserteilung für die Veranstaltung kleiner Lotterien und Ausspielungen*, in force since 1.4.2005

**Rhineland-Palatinate**

- **Act on public games of chance**, *Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel (Landesgesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto-Totoblocks erzielten Einnahmen)*, 14.6. 2004 (GVBl. S. 322)

**Saarland**

- **Regulation on the authorisation of public lotteries and raffles**, *Verordnung über die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen*, 6.3.1937, last amendment 13.12.2001 (ABl. 2002, S. 2)

**Saxony**

- **Act on the Interstate agreement on lotteries**, *Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*, 9. 6.2004 (GVBl. S. 186)
- **Act on State lotteries and bets**, *Gesetz über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesetz) vom 21. Oktober 1998* (GVBl. S. 598), last amendment, 12.3.2002 (GVBl. S. 111)
- **Regulation of the Saxonian government on the additional lottery „Spiel 6“**, *Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Zusatzlotterie „Landeslotterie Super 6“*, 19. 5.1993 (GVBl. S. 446)
- **Regulation of the Saxonian government on the additional lottery „Spiel 77“**, *Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Zusatzlotterie „Spiel 77“*, 16. 3.1993 (GVBl. S. 243)

**Saxony-Anhalt**

- **Act on games of chance**, *Glücksspielgesetz des Landes Saxony-Anhalt*, 22.12.2004 (GVBl. S. 846), last amendment 5.12.2005 (GVBl. S. 715)

**Schleswig Holstein**

- **Act on the Interstate agreement on lotteries**, *Gesetz zum Staatsvertrag im Lotteriewesen*, 18.6.2004 (GVBl. S. 169)
- **Act on lotteries and sports bets operated by public bodies**, *Gesetz über in öffentlicher Trägerschaft veranstaltete Lotterien und Sportwetten*, 28.9. 2004 (GVBl. S. 353)
- **Regulation on levys in the field of lotteries and sports bets operated by public bodies**, *Landesverordnung über Konzessionsabgaben für in öffentlicher Trägerschaft veranstaltete Lotterien und Sportwetten (KonzAbgVO)*, 13. 10.2004 (GVBl. S. 400)

**Thuringia**

- **Act on the Interstate agreement on lotteries and the Interstate Agreement concerning the regionalisation of portions of the revenues realized by the enterprises of the German Lotto Toto-Block**, *Thüringer Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen*, 8.3.2004
- **State lottery and sports bets act**, *Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz vom 3. Februar 2000* (GVBl. S. 15), last amendment, 10.3.2005 (GVBl. S. 58)
- **Act on public lotteries and raffles**, *Thüringer Gesetz über öffentliche Lotterien und Ausspielungen*, 29.6.1995 (GVBl. S. 229)

**bb. Class lotteries****Interstate agreement**

- **Interstate agreement on a class lottery in the south of Germany**, Staatsvertrag über eine Süddeutsche Klassenlotterie (30.3./ 26.5.1992)

**Berlin**

- **Act on the German Class lottery Berlin**, *Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung zur Verwendung der Überschüsse der Deutschen Klassenlotterie Berlin* (DKLB-Gesetz), 7. Juni 1974, last amendment 3.5.1996 (GVBl. S.179)

**Nordrhine-Westphalia**

- **Act on the operation of a joint class lottery**, *Gesetz über die Veranstaltung einer gemeinsamen Klassenlotterie*, 2.10.1947 amended 19.12.1990 (GVBl. 1991 S. 2), last amendment 18.5.2004 (GVBl. S. 248).

**Saarland**

- **Act on the creation of a joint class lottery**, *Gesetz über die Einführung einer gemeinschaftlichen Klassenlotterie*, 25.1.1967 (ABl. S. 205) last amendment 6.2.1991 (ABl. S. 374)

**Schleswig Holstein**

- **Act on the creation of a joint class lottery in northern Germany**, *Gesetz über die Einführung einer gemeinschaftlichen Norddeutschen Klassenlotterie*, 1.12.1947 (GVBl. S. 21), last amendment 27.9.1967 (GVBl. S. 231)

**3. Sports bets****Interstate Agreements**

- **Interstate Agreement on lotteries**, Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (18.12.2003,13.2.2004), see e.g. SächsGVBl. S. 186
- **Interstate Agreement concerning the regionalisation of portions of the revenues realized by the enterprises of the German Lotto Toto-Block**, Staatsvertrag zur *Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des deutschen Lotto-Toto-Blocks erzielten Einnahmen* (18.12.2003,13.2.2004), see e.g. GBl. BW, S. 211
- **Interstate Agreement on the allocation of revenues provenient from oddset-sports bets for public interest purposes in the context of the German World Cup 2006**, Staatsvertrag über die *Bereitstellung von Mitteln aus Oddset-Sportwetten für gemeinnützige Zwecke im Zusammenhang mit der Veranstaltung der FIFA-Fussball-WM 2006* (13.6.2002)
- **Interstate Amending Agreement concerning Oddset-bets**, *Oddset-Änderungsstaatsvertrag*, 2005 (e.g. GVBl. S. 715)

**Baden-Württemberg**

- **Act on State lotteries, bets and raffles**, Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen vom 14. 12. 2004 (GBl. 2004, S. 894)

**Bavaria**

- **Act on the implementation of the Interstate agreement on lotteries**, *Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland* (BayAGLottStV) 23.11.2004 (GVBl. S. 442)
- **State lottery Act**, *Gesetz über die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten* (BayStaatslotteriegesetz), 29.4.1999 (GVBl. 1999, 226), last amendment 24.04.2001 (GVBl. 2001, S.140)

**Berlin**

- Act on sports bets from 21 September 1949

**Brandenburg**

- **Act on public lotteries, raffles and sports bets**, *Gesetz über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg*, 13. 7 1994 (GVBl. I, 384), last amendment 17.12.2003 (GVBl. I, 298)

**Bremen**

- **Act on the Interstate agreement on lotteries** *Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags im Lotteriewesen*, 15.6.2004 (GBI. S. 291)
- **Act on bets and lotteries**, *Gesetz über Wetten und Lotterien*, 22.7.2004 (GBI. S. 425)
- **Regulation on the implementation of the act on bets and lotteries**, *Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Wetten und Lotterien*, 11.1.2000 (GBI. S. 6)
- **Regulation on the authorisation of bets**, *Verordnung über die Zulassung von Wetten im Lande Bremen*, 11.Januar 2000 (GBI. S. 7)

**Hamburg**

- Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen vom 27. April 2004

**Hessen**

- **Act on the Interstate agreement on lotteries** *Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*, 22. 6. 2004 (GVBl. I S. 214)
- **Act on State sports bets, number lotteries and additional lotteries**, *Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen*, 3.11.1998 (GVBl. I S. 406), last amendment 13.12.2001 (GVBl. I S. 567, 571)

**Mecklenburg-Vorpommern**

- **Act on the transformation of Lotto and Toto into a State lottery**, *Gesetz zur Umwandlung von Lotto und Toto in eine Staatslotterie*, 10.4.1991 (GVBl. S. 146)

**Lower Saxony**

- **Act on lotteries and bets**, *Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen*, 21. Juni 1997 (GVBl. S. 289), last amendment 12.12.2003 (GVBl. S. 446)

**Nordrhine-Westphalia**

- Act on sports bets, *Sportwettengesetz*, 3.5.1955 (GVBl. S. 84), last amendment 18.5.2004 (GVBl. S. 248)

**Rhineland-Palatinate**

- **Act on public games of chance**, *Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel (Landesgesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto-Totoblocks erzielten Einnahmen)*, 14.6.2004 (GVBl. S. 322)
- **Act on sports bets**, *Landesgesetz über Sportwetten (Sportwettengesetz)*, 11.8.1949 (GVBl. S. 337)

**Saarland**

- **Act on sports bets**, *Sportwettengesetz*, 8. 6. 1951 (ABl. S. 804), last amendment 11.12.2003 (ABl. 2004 S. 2)
- **Government directives according to sec. 5 Abs. 2 act on sports bets**, *Richtlinien des Landesregierung gem. sec. 5 Para. 2 Sportwettengesetz*, 5.12.2001 (ABl. S. 2259)

**Saxony**

- **Act on the Interstate agreement on lotteries** *Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*, 9. 6.2004 (GVBl. S. 186)
- **Act on State lotteries and bets**, *Gesetz über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesetz)*, 21. Oktober 1998 (GVBl. S. 598), last amendment 12.3.2002 (GVBl. S. 111)

**Saxony-Anhalt**

- **Act on games of chance**, *Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt*, 22.12.2004 (GVBl. S. 846), last amendment 5.12.2005 (GVBl. S. 715)

**Schleswig Holstein**

- **Act on the Interstate agreement on lotteries** *Gesetz zum Staatsvertrag im Lotteriewesen*, 18. Juni 2004 (GVBl. S. 169)
- **Act on lotteries and bets operated by public bodies**, *Gesetz über in öffentlicher Trägerschaft veranstaltete Lotterien und Sportwetten*, 28.9.2004 (GVBl. S. 353)
- **Regulation on levies concerning lotteries and bets operated by public bodies** *Landesverordnung über Konzessionsabgaben für in öffentlicher Trägerschaft veranstaltete Lotterien und Sportwetten (KonzAbgVO)*, 13.10.2004 (GVBl. S. 400)

**Thuringia**

- **Act on the Interstate agreement on lotteries and the Interstate Agreement concerning the regionalisation of portions of the revenues realized by the enterprises of the German Lotto Toto-Block**, *Thüringer Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen*, 8.3.2004
- **Act on State lottery and sports bets**, *Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz vom 3. Februar 2000* (GVBl. S. 15), last amendment 10.3.2005 (GVBl. S. 58)

---

**4. Horse races****Bavaria**

- **Regulation on the implementation of the Horse races Betting and Lottery Act** , *Verordnung zur Ausführung des Rennwett- und Lotteriegesetzes*, 31.1.1961 (GVBl 1961, 51)

**Bremen**

- **Regulation on the implementation of the Horse races Betting and Lottery Act** , *Anordnung zur Ausführung des Rennwett- und Lotteriegesetzes*, 19.2.1954 (GBl. S. 15)

**Rhineland-Palatinate**

- **Regulation on the implementation of the Horse races Betting and Lottery Act** *Landesverordnung zum Vollzug des Rennwett- und Lotteriegesetzes*, 6.7.1967 (GVBl. S. 188)

**5. Casino Gaming****Baden-Württemberg**

- **Casino Act**, *Gesetz über öffentliche Spielbanken* in the version of 9.10.2001 (GBl. vom 22.10.2001, Nr. 15, S. 571) in force since 1.1.2002

**Bavaria**

- **Casino Act**, *Gesetz über Spielbanken in Bayern* (BaySpielbG), 26.7.1995 (GVBl. S. 350), last amendment 24.4.2001 (GVBl. 2001, 140)
- **Casino Regulation**, *Spielbankordnung*, 13.6.1996 (GVBl. 1996, 232, Stand 28.3.1991 (GVBl. 2001, 174)
- **Tronc Regulation**, *Troncverordnung* , 19.12.1995 (GVBl.1995, S. 913)
- **Regulation on the share of local authorities of the casino levy**, *VO über den Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe*, 1.4.1996 (GVBl. 1996, 144)

**Berlin**

- **Casino Act**, *Spielbankengesetz*, 8.2.1999 (GVBl. S. 70), last amendment 4.3.2005 (GVBl. S. 125)
- **Casino Regulation**, *Spielordnung für die Spielbank Berlin*, 20.12.2001

**Brandenburg**

- **Casino Act**, *Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Brandenburg* (*BbgSpielbG*) 22.5.1996 (GVBl.I, 170) last amendment 22.4.2003 (GVBl.I S. 119)
- **Regulation on the share the casino levy** *Spielbankabgabenanteilverordnung*, 22.10.1998 (GVBl. II, 603)

**Bremen**

- **Casino Act**, *Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank* vom 20. Februar 1978 (GBl., S. 67), last amendment 18.12.2003 (GBl. S. 426)
- **Casino Regulation**, *Spielordnung für die öffentliche Spielbank der Freien Hansestadt Bremen*, 23.11.1979 (ABl. S. 753)



**Hamburg**

- **Casino Act**, *Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank* vom 24. Mai 1976 (GVBl. S. 139), last amendment 16.11.1999 (GVBl. S. 260)
- **Casino Regulation**, *Verordnung über die Spielordnung für die öffentliche Spielbank in Hamburg*, 28.5.2002 (GVBl. I, 81), sec. 1 para. 2 Nr. 1 and 3 void
- **Casino Fee Regulation**, *Gebührenordnung für das Spielbankwesen*, 25.5.1976 (GVBl. S. 140)

**Hessen**

- **Casino Act**, *Hessisches Spielbankengesetz* vom 21. Dezember 1988 (GVBl. 1989, S. 1), last amendment 26.11.2002 (GVBl. I S. 702)
- **Casino Regulation**, *Spielordnung für die öffentlichen Spielbanken in Hessen* vom 6. Juli 2000 ((GVBl. S. 368), last amendment 27.6.2003
- **Regulation on the share of local authorities of the casino levy and the troncs**, *Verordnung über den Anteil der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe und die Verwendung des Troncs der öffentlichen Spielbanken*, 15.11.1989
- **Regulation on the competences of fiscal authorities for the supervision of Casinos**, *Verordnung über die Zuständigkeiten der hessischen Finanzämter im Bereich der Überwachung der hessischen Spielbanken*, 19.12.1995 (GVBl. I S. 558), last amendment 7.6.2001 (GVBl. I S. 320)

**Mecklenburg-Vorpommern**

- **Casino Act**, *Spielbankgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 5.7.2004 (GVOBl. S. 307)
- **Casino Regulation**, *Verordnung über die Spielordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 20.8.1996 (GVBl. S. 375)

**Lower Saxony**

- **Casino Act**, *Niedersächsisches Spielbankgesetz*, 16.12.2004 (GVBl. S. 605)
- **Casino Regulation**, *Spielordnung für die öffentlichen Spielbanken in Niedersachsen* 13. 4. 1992 (GVBl. S. 101), last amendment 22.6.2005 (GVBl. S. 193)
- **Regulation on the share of local authorities of the casino levy and the troncs**, *Verordnung über Zusatzleistungen zur Spielbankabgabe und über die Troncabgabe* 11.4.1990 (GVBl. S. 139), last amendment 13.9.2000 (GVBl. S. 246)
- **Act on additional provisions concerning Casino levies**, *Gesetz zur Ergänzung abgaberechtlicher Vorschriften für öffentliche Spielbanken*, 14.6.2002 (GVBl. S. 174)

**Nordrhine-Westphalia**

- **Casino Act**, *Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen*, 19.3.1974 (GVBl. S. 93), last amended 4.5. 2004 (GVBl. S. 232)

**Rhineland-Palatinate**

- **Casino Act**, *Spielbankgesetz* vom 19.11.1985 (GVBl. S. 260), last amendment 18.12.2001 (GVBl. S. 306)
- **Casino Regulation**, *Spielordnung* vom 23.5.1986 (GVBl. S. 131), last amendment 18.12.2001 (GVBl. S. 306)

**Saarland**

- **Casino Act**, *Saarländisches Spielbankgesetz*, 9.7.2003 (ABl. S. 2136)
- **Casino Regulation**, *Spielbankordnung*, 25.10.2004 (ABl. S. 2210)

- **Regulation on the share of local authorities of the casino levy**, *Verordnung über den Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe und der weiteren Leistung*, 11.11. 2003 (ABl. S. 2786)

### Saxony

- **Casino Act**, *Gesetz über die Spielbanken im Freistaat Sachsen*, 9.12.1993 (GVBl. S. 1156)
- **Regulation on the share of local authorities of the casino levy**, *Verordnung über die Höhe des Anteils der Gemeinden am Spielbankabgabeaufkommen*, 8.12.1999 (GVBl. S. 809), 6. 7.2004 (GVBl. S. 407)

### Saxony-Anhalt

- **Casino Act**, *Spielbankengesetz des Landes Sachsen-Anhalt*, 30.8.2004 (GVBl. S. 544)
- **Casino Regulation**, *Spielverordnung für die öffentlichen Spielbanken im Land Sachsen-Anhalt* vom 21.4.1993 (GVBl. S. 241), last amendment 7.12.2001 (GVBl. S. 540)
- **Regulation on the share of local authorities of the casino levy**, *Verordnung über die Höhe des Anteils der Gemeinden an der Spielbankabgabe*, 13.12.1994 (GVBl. S.1037)
- **Regulation on additional levies** *Verordnung über die Zusatzleistungen zur Spielbankabgabe und über die Troncabgabe*, 5.5.1993 (GVBl. S. 240)

### Schleswig-Holstein

- **Casino Act**, *Spielbankgesetz des Landes Schleswig-Holstein*, 29. 12. 1995 (GVBl. S. 78)
- **Casino Regulation**, *Verordnung über die Spielordnung für die öffentlichen Spielbanken*, 18.2.1997 (GVBl. S. 106)
- **Tronc Regulation**, *Landesverordnung über die Verwendung des Tronc an den öffentlichen Spielbanken*, 14.6.1982 (GVBl. S. 162)
- **Regulation on the casino levy and additional levy** *Landesverordnung über die Spielbankabgabe und die Zusatzabgabe*, 24. 3. 2001 (GVBl. S. 44)

### Thuringia

- **Casino Act**, *Thüringer Spielbankgesetz*, 15.4.2004 (GVBl. S. 473)
- **Regulation on the casino levy**, *Verordnung über die Spielbankabgabe*, 11.7.2005

## 6. Media Gambling Services

- **Interstate agreement on broadcasting**, Staatsvertrag über den Rundfunk vom 31.August 1991, zuletzt geändert durch den achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag, 8.-15.10. 2004 (in force since 1.4.2005)
- **Interstate agreement on media service providers**, 20.12.2001 - last amendment: art. 3 of the sixth interstate agreement amending the radio station interstate agreement - *Mediendienste-Staatsvertrag* – Art 3 des Sechsten Staatsvertrages zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages, des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages und des Mediendienste-Staatsvertrages (Sechster Rundfunkänderungsstaatsvertrag), 20.12.2001
- **Common directives of the Länder media service providers concerning advertising, the separation of publicity from the programs and sponsoring on television** (Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durch-

führung der Trennung von Werbung und Programme und für das Sponsoring im Fernsehen), 10.2.2000

- **ARD (6.6.2000)/ ZDF advertising directives** – ARD(6.6.2000) / ZDF Werberichtlinien

### c. Tax Law

- **sec. 10-13, 17 et seq. Horse races Betting and Lottery Act, Rennwett- und Lotteriegesezt (RennLottG)**, 8. 4. 1922 last amendment 24.8.2002 (BGBl. I 3412)
- **sec. 14 et seq, 27 et seq. Implementing Provisions to the Horse races betting and Lottery Act, Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesezt (RennLottAB)**, 16. 6. 1922, last amendment 21.8.2002 (BGBl. I 3322)
- **sec. 18 Income Tax Act, Einkommensteuergesezt (EStG)**, in the version of 19. 10 2002 (BGBl. I S. 4210, ber. 2003 S. 179), last amendment 22.12.2005 (BGBl. I S. 3683)
- **sec. 3, 35c Trade Tax Act, Gewerbesteuer-gesezt** in the version of 15. 10. 2002 (BGBl. I S. 4167)
- **sec. 13 Trade tax implementing regulation, Gewerbesteuer-Durchführungs-verordnung (GewStDV 1991)**, 24.3.1956, Änderungen berücksichtigt bis zum 12.11.2004
- **sec. 5 Corporate Income Tax Act, Körperschaftsteuergesezt (KStG)** vom 31. August 1976, amendments taken into account until 12.11.2004
- **Art. 2 of the act on the reduction of abusive tax arrangements, 28.4.2006, (BGBl. I 1095)**, abolishing **sec. 4 Turnover Tax Act, Umsatzsteuergesezt 2005** in the version of 21.2.2005 (BGBl. I 386)
- **Länder Lottery and Betting Acts (License levies), Lotterie- und Wettgesezte der Länder**
- **Länder Casino Acts and regulations (Kursaal levies), Spielbankgesezte der Länder**
- **Länder Acts on entertainment taxes and local taxes, Vergnügungssteuer- und Kommunalabgabengesezte der Länder**

## B. DRAFT LEGISLATION

**Draft of an act amending the telecommunication law -**

***Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften* - (BT/ Drs. 15/5213, BR/Drs. 438/05)<sup>445</sup>**

The Act is intended to develop consumer protection in the field of telecommunications, inter alia the obligation of telecommunication service providers to provide information to their clients within the framework of the activity. Of particular interest within the scope of this study are the limitations of costs for telecommunication services per call to a maximum of 2 € and 3 € for mobile phone calls.

**The Draft of the (20st) Act amending the turnover tax law and the income tax act –**

***Entwurf des Zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes und zur Änderung des Einkommenssteuergesetzes* - (BT-Drs. 15/5444, 5558; BR-Drs. 516/05)<sup>446</sup>**

became obsolete **due to the end of the legislative period and** <sup>447</sup> became obsolete by discontinuity in the new legislative period. The *Act on the reduction of abusive tax arrangements* of 28.4.2006 clarified the situation.<sup>448</sup>

**Draft of the Act on taxation of stakes -**

***Entwurf eines Gesetzes über die Besteuerung des Spieleinsatzes*  
*(Spieleinsatzsteuergesetz - SpEStG)* - BR-Drs. 479/05**

---

<sup>445</sup> The Bundesrat decided in July 2005 to pass the matter to the conciliation committee because the draft must be revised (next session: 5.9.2005). The 15.4.2006 further hearings took place.

<sup>446</sup> The *Bundesrat* did not give its consent to the amendment of the turnover tax law. The federal government decided to pass the matter to the conciliation committee. A decision of the federal parliament is to be expected in the near future.

<sup>447</sup> The solution suggested in the draft legislation was to subject casino revenues to a turnover tax, amending the (new, amended) version of the turnover tax law (21.2.2005, BGBl. I 386). The German approach of exempting the casino turnover (including turnover from gambling machines) from the turnover tax while subjecting the turnover of machine gaming outside casinos (in arcades or restaurants) to this tax was considered contrary to EC law. According to jurisprudence of the ECJ (Linneweber and Akriditis, C-453/02 and C-462/02) a practice which depends on the identity of the organiser or operator of games or machines violates the principle of neutrality of turnover taxes. The decision of the BFH, V R 7/02, 12.5.2005, required the direct application of the Sixth Directive 77/388/EEC and the general exemption of machines from turnover taxation. In the course of preparing this draft, the committee on finance came to the conclusion that taxation of the totality of casino turnover would be in contradiction to the Sixth Directive 77/388/EEC on the harmonisation of the laws of the Member States relating to turnover taxes according to which the "other games of chance" are to exempt from turnover taxation. With the new Act on the reduction of abusive tax arrangements the legislator opted for the opposite way. Its Art. 2 abolished sec. 4 Nr. 9 lit b UStG and in consequence both machine gaming outside casinos and casino gaming are entirely subject to the VAT tax obligation.

One must also take into consideration that the proposal for a directive on the common system of value added tax (15.4.2004, COM(2004) 246 final), approved by the parliament the 10.5.2005, provides for the exemption from turnover tax for betting, lotteries and other forms of gambling, subject to the conditions and limitations laid down by each Member State.

<sup>448</sup> Act on the reduction of abusive tax arrangements - *Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen*, 28. 4. 2006 (BGBl. I 1095).

In relation to the above-cited problem of turnover tax obligation, a proper tax act has been drafted, concerning the taxation of games of chance and games of skill with the aim of systemizing and structuring the taxation of games in compliance with European law. The act shall lead to a surplus of tax revenues which amounts to 680 Mio €. The draft proposes to abolish the taxation rules contained in the horse races betting and lottery act and provides for a tax referring to the stake and replacing the turnover tax. The *Bundesrat* approved the proposal, which (last negotiation in the Bundesrat on the 10.2.2006<sup>449</sup>), last consultation in the Bundestag 11.5.2006.<sup>450</sup>

---

<sup>449</sup> PIPr 819, 10.2.2006.

<sup>450</sup> BT- Drs. 16/1032, 23.3.2006; PIPr 16/35, 11.5.2006.

**C) SELF-REGULATION<sup>451</sup>**

- **Code of conduct of the telecommunication services association**  
„Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste e.V. (FST)“

---

<sup>451</sup> The Self-restricting agreement of the producers of gambling machines that allow players to win money and of the associations of the gambling machine sector concerning the types of machines to be produced and the installation of gaming machines - *Freiwillige selbst-beschränkende Vereinbarung der Hersteller von Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnen und der Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft über die Bauart und über die Aufstellung von Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnen*, 15. November 1989 (supplement 1. Oktober 1990) (BT-Drs. 11/6224) became obsolete the 31.12.2005 as it had been incorporated in the SpielV 2006 (BGBl. I 280).

**D) JURISPRUDENCE****a) Federal**

This chapter follows the subdivision **subject/Federal courts/Regional courts/date** in the following order:

<b>BVerfG =</b>	Bundesverfassungsgericht (Federal Constitutional Court)
<b>BGH =</b>	Bundesgerichtshof (Federal Supreme Court)
<b>BVerwG =</b>	Bundesverwaltungsgericht (Federal Administrative Court)
<b>BAG =</b>	Bundesarbeitsgericht (Federal Labour Court)
<b>BFH =</b>	Bundesfinanzhof (Federal Fiscal Court)

<b>LandesVerfG =</b>	Provincial Constitutional Courts
<b>OVG / VGH =</b>	Higher Regional Administrative Courts
<b>OLG =</b>	Higher Regional Courts
<b>VG =</b>	Administrative Courts
<b>LG =</b>	District Courts
<b>AG =</b>	County courts

## 1. General

<i>BGH, 5 StR 411/04 (LG Berlin) 25.11.2004</i>	<i>Gambling addiction</i>
<i>BVerwG, 6 C 11.04, 9.3.2005</i>	<i>Arcade licence for internet café</i>
<i>BayObLG 5 St RR 98/03, 28.8.2003 (hebt AG München, 1123 Cs 381 Js 32117/00 vom 24.6.2002 auf)</i>	<i>Oddset-bets</i>
<i>BayVGH, 30.8.2000 (VG München, 4.4.2000)</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OLG Köln, 6 U 197/04, 9.3.2005</i>	<i>Bonus offered by banks dependent on sport events</i>
<i>OLG Hamburg, 5 U 74/01, 5.6.2002</i>	<i>Internet-game of chance, advertising</i>
<i>KG, 5 U 124/01 4.9.2001</i>	<i>Link to illegal game of chance</i>
<i>VG Münster, 1 L 1118/04 5.11.2004</i>	<i>Advertising, hyperlinks</i>
<i>VG Frankfurt, 5 G 639/03</i>	<i>„Hütchenspiel“ is game of chance not game of skill</i>
<i>LG Hamburg 315 O 755/03; 315 O 839/04, 3.2.2005, 16.09.2004</i>	<i>Link to foreign gaming websites against fair trade law</i>
<i>LG Hamburg, 315 O 950/04 17.3.2005</i>	<i>Direct mail advertising for illegal games of chance</i>
<i>LG München II, 8 S 2980/04 30.9.2004</i>	<i>Link to foreign websites offering games</i>
<i>LG Deggendorf, 1 S 36/04, 12.10.2004</i>	<i>Link to non licensed online-casino</i>
<i>AG Deggendorf, 1 C 5/04 7.4.2004</i>	<i>Link to foreign websites offering games</i>
<i>AG Regensburg, 6 C 295/04 29.6.2004</i>	<i>Advertising, hyperlinks</i>



## Taxes

<i>BFH, V R 7/02 (FG Münster) 12.5.2005</i>	<i>Gaming machines, no turnover tax ("Linneweber")</i>
<i>BFH, Urt. v. 21. 4. 2005, V R 16/04</i>	<i>Gaming machines, turnover tax</i>
<i>BVerfG, 1 BvR 624/00 3.5.2001</i>	<i>Communal taxation of gaming machines entertainment tax (Vergnügungssteuer)</i>
<i>BVerfG, BvR 2212/00, 8.6.2004</i>	<i>Lottery tax on oddset bets, no turnover tax</i>
<i>BVerwG 10 C 8.04, 13.4.2005</i>	<i>Entertainment tax</i>
<i>BVerwG 10 C 5.04, 13.4.2005</i>	<i>Tax on gaming machines</i>
<i>BVerwG, 11 CN 1.99 (OVG Schleswig) 22.12.1999</i>	<i>Tax on gaming machines</i>
<i>VG Düsseldorf, 25 L 909/05, 22.7.2005</i>	<i>Entertainment tax</i>
<i>FG Hamburg VII 293/99</i>	<i>Entertainment tax</i>

## 2. Lotteries

<i>BGH, KVR 20/97 9.3.1999</i>	<i>Lotto – gambler's groups</i>
<i>BGH, I ZR 215/99 (OLG Hamburg) 17.1.2002</i>	<i>Lottery form</i>
<i>BVerwG, 1C 18/91 23.8.1994</i>	<i>Lotteries, Exchange of bets</i>
<i>BVerwG, 1 C 26.99 (OVG Lüneburg, 11 L 5445/98) 29.6.2000</i>	<i>Authorisation of a lottery</i>
<i>OLG Köln, 6 U 85/04 1.10.2004</i>	<i>Lottery</i>
<i>VG Düsseldorf, 18 K 11762/96 31.8.2001</i>	<i>Lotto Regulation NRW, right to obtain a license</i>
<i>VGH München, 22 ZB 01.1160 24.7.2001</i>	<i>Lottery for environment and development</i>
<i>LG Düsseldorf, 34 O 78/05, 10.8.2005</i>	<i>Advertising for Lotteries</i>

## 3. Casino Gaming

<i>BVerfG, 2 BvO 1/65 18. 3.1970</i>	<i>Casino</i>
<i>BVerfG, 1 BvR 539/96 19.7.2000</i>	<i>Casino; non-constitutionality of the Casino Act Baden-Württemberg</i>
<i>BVerwG, 6 B 10.04 25.2.2004</i>	<i>Casino ; dismissal of a claim for the granting of a licence was justified</i>
<i>BVerwG 1 C 19/91, 23.8.1994</i>	<i>Casino</i>
<i>BAG, 5 AZR 363/98, AZR 364/98 3.3.1999</i>	<i>Casino -Tronc</i>
<i>BAG, / ABR 29/01 14.8.2002</i>	<i>Casino -Tronc</i>
<i>BFH, II R 10/93 8.3.1995</i>	<i>Casino -Tronc</i>
<i>BFH, II R 58/93 8.3.1995</i>	<i>Casino -Tronc</i>
<i>BFH, II R 1/ 95 26.6.1996</i>	<i>Casino</i>
<i>Hanseatisches VerfG, HVerfG 10/02 21.10.2003</i>	<i>Online-Roulette is illegal</i>
<i>VG Leipzig, 5 K 658/01, 6.2.2003</i>	<i>No license for a private casino operator</i>
<i>BayVerfG, 24.11.1989</i>	<i>Casino</i>
<i>BayVGH 24 Cs 04.1101, 21.12.2004</i>	<i>Casino</i>
<i>BayVGH, 22 ZB 02.2126, 22.10.2002</i>	<i>Casino</i>
<i>OVG Saarland, 3 R 7/02, 21.11.2003</i>	<i>Casino</i>
<i>VG Leipzig, 5 K 658/01, 6.2.2003</i>	<i>Casino</i>
<i>OLG Hamburg, 3 U 171/04</i>	<i>Advertising for online Casinos</i>

---

4. Machine Gaming Outside Casinos

<i>BFH, V R 7/02 (FG Münster) 12.5.2005</i>	<i>Gaming machines, no turnover tax ("Linneweber")</i>
<i>BVerfG, 1 BvR 624/00 3.5.2001</i>	<i>Communal taxation of gaming machines entertainment tax (Vergnügungssteuer)</i>
<i>BVerwG, 11 CN 1.99 (OVG Schleswig) 22.12.1999</i>	<i>Tax on gaming machines</i>
<i>OVG Hamburg, 4 Bs 370/03, 1.10.2003</i>	<i>Fun Games</i>
<i>VG Oldenburg, Az.: 12 B 1906/03 13. August 2003</i>	<i>Gaming machine allowing players to win</i>

## 5. Sports bets

<i>BVerfG, 1 BvR 1054/01, 28.3.2006</i>	<i>Sports bets, Bavarian legislation is unconstitutional</i>
<i>BVerfG, 1 BvR 223/05, 27.4.2005</i>	<i>Sports bets; decisions of VG München a (29.3.2004) and VGH Bayern (21.12.2004) are contradictory to Art. 19 para. 4 GG</i>
<i>BVerfG, 1 BvR 2495/04 15.12.2004</i>	<i>Sports bets; decision of the OVG NRW is contradictory to Art. 19 para. 4 GG</i>
<i>BVerfG, 1 BvR 1446/04 26.8.2004</i>	<i>Sports bets; decision of the OVG NRW is contradictory to Art. 19 para. 4 GG</i>
<i>BVerfG, 2 BvR 2212/00 8.6.2004</i>	<i>Oddset-bets</i>
<i>BVerfG, 1 BvR 757/05 27.9.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BVerfG, 1 BvR 789/05, 27.9.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BGH, I ZR 59/02 28.10.2004</i>	<i>"Oddset-nur bei Lotto", Advertising for lotteries</i>
<i>BGH, I ZR 317/01 (Kammergericht) 1.4.2004</i>	<i>"Schöner Wetten"; sports bets</i>
<i>BGH, 4 StR 260/02 (Landgericht Bochum) 28.11.2002</i>	<i>Oddset-bets; No final clarification if oddset-bets are games of chance according to sec. 284 StGB</i>
<i>BGH XI ZR 334/97 29.9.1998</i>	<i>Sports bets, sec. 763 BGB</i>
<i>BGH ZR 172/99 (OLG Köln, 6 U 195/97) 11.10.2001</i>	<i>Sports bets license, UWG</i>
<i>BGH I ZR 279/99 (OLG Köln, 6 U 53/98) 14.3.2002</i>	<i>"Sportwetten III"; organisation of games of chance without national license is illegal</i>
<i>BVerwG 6 C 2.01 (VGH München 22 B 00.1833; VG München), 28.3.2001</i>	<i>Oddset-bets operated by private entities; no legal basis to demand a license</i>
<i>BVerwG 1 C 18.91, 23.8.2001</i>	<i>Oddset-bets</i>
<i>BayObLG, 5 St RR 289/03, 26.11.2003</i>	<i>Sports bets; exchange of bets with an entity abroad is deemed to be assisting in the organisation of an illegal game of chance</i>
<i>BayObLG, 5 St RR 153/03, 18.7.2003</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayObLG, 5 St RR 98/03, 28.3.2003 (revised AG München 1123 Cs 381/ Js 32117/00, 24.6.2002)</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayObLG 5 St RR 158/03, 18.7.2002</i>	<i>Sports bets</i>

<i>OVG Sachsen-Anhalt, 1 M 321/05, 27.7.2005</i>	<i>Online sports bets, Prohibition</i>
<i>OVG Sachsen-Anhalt, 1 M 91/05, 18.3.2005</i>	<i>Sports bets; licence of Sachsen-Anhalt compulsory; license of another Land or EU Member State is not sufficient</i>
<i>OVG Sachsen-Anhalt, 1 M 2/02, 28.01.2002</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OVG Sachsen-Anhalt, 1 L 188/03, 26.4.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OVG Sachsen, 3 BS 28/04, 405/03, 22.12.2004</i>	<i>Sports bets; state monopoly not justified; possible contradiction to the federal constitution or EC-law</i>
<i>OVG Schleswig-Holstein, 3 MB 80/04, 18.1.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VGH Baden-Württemberg, 14 S 2649/02 20.6.2003</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VGH Baden-Württemberg, 6 S 1288/04 15.1.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VGH Baden-Württemberg, 6 S 1287/04 12.1.2005</i>	<i>Sports bets; Acting as an intermediary in the exchange of bets is punishable according to sec. 284 StGB; national legislation is in conformity with the Constitution and EC law</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.3557, 26.4.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 05.240, 21.4.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.3570, 19.4.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.3416, 18.2.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.3423, 18.2.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.3566, 4.2.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.1965, 11.1.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.2454, 5.1.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.1146, 4.1.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.1101 21.12.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 22 24 CS 04.1584, 3.12.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 04.3416, 30.11.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 CS 05.91, 29.11.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>BayVGH, 24 BV 03.3162, 29.9.2004</i>	<i>Prohibition of oddset-bets operated by private entities in Bavaria confirmed</i>
<i>BayVGH, 22 ZB 02.2126, 22.10.2002</i>	<i>No license for private casino operator</i>
<i>HessVGH, Az.: 11 TG 2096/04 27.10.2004</i>	<i>Corrigendum of 11 TG 3060/03</i>
<i>HessVGH, AZ: 11 TG 3060/03 19.2.2004</i>	<i>Sports bets; licence of the Isle of Man; national law not EC-law conform</i>
<i>OVG Nordrhein-Westfalen, 4 B 1455/04, 2.7.2004</i>	<i>Sports bets</i>

<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 4 B 1270/04</b>	<b>Sports bets</b>
<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 4 B 2096/03, 14.5.2004</b>	<b>Sports bets</b>
<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 4 B 1987/03 5.12.2003</b>	<b>„Wetten.de“</b>  <b>No sports bets-advertisement</b>
<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 4 B 1844/02 13.12.2002</b>	<b>Sports bets</b>
<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 4 B 2124/02 13.12.2002</b>	<b>Sports bets</b>
<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 4B 1961/04, 30.9.2004</b>	
<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 4 B 2563/03, 9.6.2004</b>	
<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 4 B 858/03, 14.5.2004</b>	
<b>OVG Nordrhein-Westfalen, 1897/03, 13.11.2003</b>	
<b>Niedersächsisches OVG, 11 ME 369/03, 17.03.2005</b> <b>(VG Hannover 10 B 2024/03, 3.11.2003)</b>	<b>Sports bets</b>
<b>Niedersächsisches OVG, 11 ME 420/02, 4.3.2003</b>	<b>Sports bets</b>
<b>OVG Thuringia, 3 ZKO 82/01, 11.7.2003</b>	<b>Sports bets, ex-GDR licenses</b>
<b>OVG Koblenz, 12 B 10467/052.7.2005</b>	<b>Sports bets</b>
<b>OVG Berlin, 1 SN 36.00, 17.7.2002</b>	<b>Sports bets</b>
<b>OVG Berlin, 1 S 9.02, 10. 7.2002</b>	<b>Sports bets</b>
<b>OLG Nürnberg, 3 U 2220/00, 7.11.2000</b>	<b>Advertising for Sports bets</b>
<b>OLG München, 6 U 5104/04, 27.10.2005</b>	<b>Sports bets, foreign license</b>
<b>Hanseatisches OLG, 5 U 32/04, 312 O 339/03 19.8.2004</b>	<b>Sports bets; Austrian license not sufficient; contradiction to fair competition</b>
<b>Hanseatisches OLG, 5 U 131/03 12.8.2004</b>	<b>Sports bets offered by a foreign bookmaker, contrary to fair competition</b>
<b>Hanseatisches OLG, 5 U 58/03 12.08.2004</b>	<b>Sports bets offered by a foreign bookmaker, contrary to fair competition</b>
<b>Hanseatisches OLG, 5 U 23/04 12.8.2004</b>	<b>“Laola” sports bets</b>
<b>Hanseatisches OLG, 3 U 218/01 10.1.2002</b>	<b>advertising for sports bets</b>

<i>OLG Hamm, 3 Ss 435/03, 3.12.2003</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OLG Köln, 6 U 194/05 28.4.2006</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OLG Köln, 6 U 187/05, 28.4.2006</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OLG Köln, 6 U 145/05, 21.4.2006</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OLG Köln, 6 U 91/05, 9.12.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OLG Köln, AZ: 6 W 65/04 7.7.2004</i>	<i>Exchange of bets is not always equivalent to the organisation/operation thereof</i>
<i>OLG Köln, AZ: 6 U 135/03 31.3.2004</i>	<i>Sports bets; Austrian advertising for sports bets in NRW</i>
<i>OLG Köln, 6 U 195/97 (Revision, BGH, I ZR 172/99) 21.5.1999</i>	<i>Sports bets</i>
<i>OLG Köln, 6 U 53/98, (Revision BGH I ZR 279/99) 22.10.1999</i>	<i>“Sportwetten II“</i>
<i>OLG Jena, 2 U 1328/98 12.5.1999</i>	<i>Bonussystem, sports bets</i>
<i>VG Aachen, 3 L 17/04, 12. 11. 2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Mainz, 6 L 1235/04.MZ, 1.2.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Halle, 3 B 86/04 HAL, 17.1.2005</i>	<i>Sports bets; Problem of constitutionality and EC law compatibility</i>
<i>VG Hamburg, 16 E 885/06, 21.4.2006</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Wiesbaden, 5 G 1641/04, 11.5.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Wiesbaden, 5 G 592.05, 18.5.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Schleswig, 12 B 60/04, 24.9.2004</i>	<i>Sports bets, exchange of bets with Austria</i>
<i>VG Osnabrück, 2 B 60/03 27.05.2004</i>	<i>Sports bets; British license; doubts in the EC law compatibility of national law</i>
<i>VG Magdeburg, 3 B 524/04, 2.12.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG München, M 22 S 04.542, 19.2.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG München, 16 K 98.1222, 4.4.2000</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Minden, 3 L 804/04 12.11.2004</i>	<i>Sports bets, monopoly</i>
<i>VG Leipzig, 5 K 1577/05, 29.9.2005</i>	
<i>VG Karlsruhe, 11 K 160/04 10. 5. 2004</i>	<i>Sports bets, exchange of bets with GB; Problem of EC-law</i>
<i>VG Karlsruhe, 11 K 4196/03 13.5.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Kassel 2 G 701/04, 24.6.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Kassel 4 G 278/05 17.3.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG München, M 16 K 02.2154 27.1.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>VG Koblenz, 2 L 2096/03.KO 29.12.2003</i>	<i>Sports bets –bookmaker’s office</i>
<i>VG Düsseldorf, 3 L 3677/02 24.9.2002</i>	<i>Sports bets</i>

VG Dresden, 14 K 3070/03, 22.12.2003	Sports bets
VG Dresden, 1 JK 2609/02, 6.11.2003	Sports bets
VG Dresden, 1 K 2319/03, 28.10.2003	Sports bets
VG Dessau, 2 A 132/02 DE 12.5.2003	Sports bets
VG Darmstadt 3 G 151/05 3.3.2005	Sports bets
VG Ansbach 5 K 03.00443, 14.8.2003	Sports bets
VG Arnsberg, 1 L 1646/03, 17.11.2003	Sports bets
VG Stuttgart, 5 K 2107/03, 15.10.2003	Oddset-bets; doubts concerning the national legislation
VG Stuttgart, 5 K 620/05, 30.8.2005	Sports bets
VG Stuttgart, 10 K 1472/05, 8.9.2005	Sports bets
VG Stade, 6 B 1674/03, 27.11.2003	Sports bets
VG Köln, 6 L 2130/04, 8.12.2004	Sports bets on the internet
VG Giessen, 21.11.2005 (10 E 872/05)	Sports bets
VG Gelsenkirchen, 16 L 2273/03 18.9.2003	Sports bets
VG Gelsenkirchen, 7 L 1489/02 (OVG Münster 4 B 1844/02,) 23.7.2002	Sports bets, Sports bets are a game of chance
VG Karlsruhe, 3 K 145/ 04, 7.5.2004	Sports bets
VG Karlsruhe, 11 K 1725/00 21.9.2000	Monopoly on Sports bets Constitutional
VG Berlin, 35 A 198/04, 11.11.2005	Sports bets
VG Bayreuth, B 1 S.03 939, 9.8.2004	Sports bets
VG Münster, 1 L 118/04, 5.11.2004	Sports bets
LG Ellwangen, 3 Ns 42 Js 5187/03	Sports bets
LG Wuppertal, 30 Qs 3/04, 17.8.2004	Sports bets
LG Hamburg, 312 O 339/03, 3.2.2004	Sports bets
LG Hamburg, 407 O 124/04, 1.2.2004	Sports bets
LG Hamburg, 312 O 689/02, 1.7.2003	Sports bets
LG Hamburg, 629 Qs 45/04, 16.8.2004	Sports bets
LG Dortmund, 4 O 219/03, 8.6.2004	Sports bets
LG Darmstadt, 3 Qs 144/05 11.03.2005	Sports bets; exchange of bets with Austria; sec. 284 StGB is not applicable because of the supremacy of EC law
LG Baden-Baden, 2Qs 157/04 2.12. 2004	Sports bets; not punishable if exercised with license of another EU Member State
LG Bremen, 12 O 405/03, 4.3.2003	Sports bets
LG Hamburg, 629 Qs 56/04 12.11.2004	Sports bets; British license; sec. 284 StGB violates EC law
LG Hamburg, 406 O 100/02	Sports bets
LG Kassel, 3 Qs 182/05, 2.12.2005	Sports bets
LG Karlsruhe, 14 O 3/04 – KfH III 21. 1. 2004	Sports bets; no violation of § 1 UWG because of Austrian license



<i>LG Köln, 31 O 605/04, 2.2. 2006</i>	<i>Sports bets</i>
<i>LG Köln, 31 O 205/05, 22.9.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>LG Köln, 31 O 600/04, 28.4.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>LG Köln, 31 O 206/05, 6.10.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>LG Köln, 81 O 30/05 14.7.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>LG München I, 5 Qs 41/2003 27.10.2003</i>	<i>"Bet at home"; Austrian licence is sufficient</i>
<i>LG München I, 21 O 10859/00 4.5.2001</i>	<i>Advertising „"Oddset-nur bei Lotto", UWG</i>
<i>LG München I, 33 O 10180/03, 21.9.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>LG Berlin, 526 Os 214/03, 23.9.2003</i>	<i>Sports bets; exchange of bets not equal to organisation</i>
<i>LG Bochum, 10 Qs 11/05, 4.8.2005</i>	<i>Sports bets</i>
<i>LG Bochum, 21 (22) KLS 10 Js 121/01 I 49/01, 22.5.2003</i>	<i>Sports bets; not punishable because of error as to the prohibited nature of an act</i>
<i>LG Bochum (22 Kls I 49/01) 26.2.2002 (Revision BGH, 28.11.2002, 4 StR 260/02)</i>	<i>Football bets are not to be qualified as game of chance</i>

<i>19.3.2004 AG Recklinghausen 32 Ds 11 Js 474/04</i>	<i>Sports bets</i>
<i>10.3.2004 AG Bremen, 74 Ds 601 Js 7083/03</i>	<i>Sports bets; no institution of the trial process because of doubts with respect to EC law</i>
<i>AG München, 1124 Cs 384 Js 44648/03, 28.10.2004</i>	<i>Sports bets</i>
<i>AG München 1122 Cs 383 Js 47198/01, 19.5.2003</i>	<i>Sports bets</i>
<i>AG Gelsenkirchen, 19 b Ds 75 Js 403/01 19.9.2002</i>	<i>Sports bets</i>
<i>1.12.2003 AG Heidenheim, 3 Ds 424/03</i>	<i>Advertising for bets authorised in Austria is legal</i>
<i>19.8.2004, AG Heidenheim, 4 Ds 42 Js 5187/03</i>	<i>Sports bets; sec. 284 StGB not applicable because of the supremacy of EC law</i>
<i>AG Essen, 40 Ds 75 Js 227/02, 20.5.2003</i>	<i>Sports bets</i>
<i>AG Bielefeld, 39 Ds 42 Js 800/01, 22.7.2002</i>	<i>Exchange of Sports bets</i>
<i>AG Karlsruhe 1 Ds 26 Js 31 893/98 13.7.2000</i>	<i>Sports bets are not games of chance; their exchange is not equal to their organisation; sports bets are rather comparable with stock broking</i>
<i>AG Baden-Baden, 5 Cs 305 Js 2486/04 AK 288/04 21.10.2004</i>	<i>Games of chance</i>

## 6. Horse races

<i>VG Saarlouis, 1 K 78/99, 17. 1. 2000</i>	<i>Horse bets online</i>
<i>OVG Hamburg, 4 Bf 44/01, 12 VG 914/2000</i>	<i>Horse bets</i>

## 7. Bingo

No specific jurisprudence

## 8. Media Gambling Services

<i>BGH, I ZR 225/99, 11.4.2002</i>	<i>Prize game on the Radio, UWG</i>
<i>BGH I ZR 239/97, 17.2.2000</i>	<i>Prize game "Space Fidelity Peep Show"</i>
<i>OLG Düsseldorf, 20 U 39/03, 23.9.2003</i>	<i>"Call to become a millionaire"</i>
<i>LG Freiburg, 3 S 308/04, 7.4.2005</i>	<i>Quiz is not a game of chance</i>
<i>LG München I, 2.2.2005 Az: 29 O 12315/04</i>	<i>"Live"</i>
<i>LG München I, 21.12.2004 - Az.: 33 O 15954/94</i>	<i>Prize game on television - Exclusion of participation</i>

**9. Sales Promotional Gambling**

<i>BGH, I ZR 151/95, 5.02.1998</i>	<i>“Rubbellose”</i>
<i>BGH, WRP 1976, 172, 174</i>	<i>Mail-order business, prize games</i>
<i>OLG Hamburg 3 U 281/01, 27.6.2002</i>	<i>Orders for goods/prize game</i>

**10. Charity Gambling**

<i>VGH München, 22 ZB 01.1160 24.7.2001</i>	<i>Lottery for environment and development</i>
---	--

### III. BARRIERS

#### A) Panorama

##### 1. General

Several federal provisions are applicable to all types of games of chance, e.g. the provisions of sec. 284, 287 of the Criminal Code (StGB)<sup>452</sup>, which punish not only the operation of games but prohibit as well to act as an intermediary and to transmit games except if the operator holds a valid national license which must generally be issued by the Land in which the activity is exercised. These provisions are interpreted in an extremely controversial manner,<sup>453</sup> in particular in the case of sports bets.<sup>454</sup>

Other federal provisions of the law on unfair trade (sec. 3 UWG)<sup>455</sup> must be viewed in conjunction with the criminal provisions, as conduct which constitutes illegal gaming is very often considered to be an act of unfair trade as well.

#### **Barriers to the Free Movement of Gambling Services**

- **Sec. 284 I, 287 StGB** - The provisions penalize the **organisation and operation of and provision of equipment for games of chance without holding a licence**. According to sec. 3, 9 StGB, sec. 284 et seq. StGB can also apply to foreign operators, operating within German territory.<sup>456</sup> It is however controversial whether a foreign operator providing games on the internet “operates” within German territory.<sup>457</sup> It has been argued that the access to a foreign gaming website must be considered equivalent to the provision of equipment for the operation of games pursuant to sec. 284 para. 1 StGB.<sup>458</sup> It has however to be considered whether the foreign operator specifically addresses the German public.<sup>459</sup> In jurisprudence the question was raised whether a valid license issued by another EU Member State can replace the internal authorisation required by sec. 284 StGB. This is controversial, but in principle foreign licenses are not recognised.
- **Sec. 284 IV StGB** - The **promotion** without a license of a public game of chance is subject to punishment, the same problem arises as in the context of sec. 284 I StGB. The notion of promotion of or advertising for a game of chance was interpreted by jurisprudence and is commonly understood as the incitement of the public or of a

<sup>452</sup> Criminal Code –*Strafgesetzbuch* (StGB) in the amended version of the 13.11.1998 (BGBl. I 3322), last amendment the 1.9.2005 (BGBl. I 2674).

<sup>453</sup> See i.a. OLG Hamburg, 5 U 32/04, explicitly holding that a valid license issued by an EU Member State cannot replace the internal authorisation required by sec. 284 StGB; OLG Hamburg, 3 U 218/01, 10.1.2002, BGH 279/99, 14.3.2002; BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004; but see, *contra*: LG München I, 5 Qs 41/200327, BVerfG BvR 1446/ 04 26.8.2004, holding that possessing a foreign license must not be irrelevant.

<sup>454</sup> See the detailed information below under III 2 “lotteries” and III b “sports bets”.

<sup>455</sup> Act on unfair trading - *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* (UWG), 3.7.2004 (BGBl. I, 1414) in force since 8 July 2004.

<sup>456</sup> BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004.

<sup>457</sup> See also sec. 9 para.1 StGB; Laukemann/Junker AfP 2000, 254.

<sup>458</sup> BT/Drs. 13/8587, 67; BGH „Intertops extra“, NJW 2002, 2175; OLG Köln GRUR 2000, 538 (539).

<sup>459</sup> Lesch JR 2001, 383 *et seq.*, JA 2002, 986 *et seq.*

certain person to participate in a game of chance.<sup>460</sup> Advertising activities for foreign gaming operators on German websites may constitute a criminal offence under sec. 284 para. 4 StGB.<sup>461</sup> In that context it is controversial whether a link to a website of an unlicensed operator is sufficient to constitute a violation of Art. sec. 284 para.4 StGB.<sup>462</sup>

To act as an intermediary enabling the public to participate in illegal internally organized or foreign games of chance e.g. by transmitting bets might be considered to be a case of sec. 284 para. 1, 4 or sec. 284 para. 1, 27 StGB (assistance in the commission of an unauthorized organization of a game of chance), depending on the circumstances of the particular case.

- **Sec. 285 StGB:** The participation as a player in a public game of chance which is not legal in light of sec. 284 StGB is considered to be a criminal offence
- **Sec. 3 UWG n.F.**<sup>463</sup> – An operator holding a **foreign license** and no internal license may additionally be accused of unfair trading according to German competition and trade law, because of the simple fact that the operator does not have an internal state authorisation.
- **Sec. 6 JuSchG**<sup>464</sup> – Certain games of chance and especially the access to gambling dens or casinos is prohibited for children or adolescents which are only allowed to participate in games of chance organised in public provided that the prize is composed of goods of low value. The access to casinos is dependent on the respective Casino Act prohibited **either for persons under 18 or under 21** of age (e.g. 18 years in Hamburg, 21 years in Baden-Württemberg).

## 2. Lotteries

As games of chance are considered to fall within the purview of administrative and police law, the Lottery sector is governed by the legislation of the 16 *Länder*. Each of the *Länder* has its own respective Lottery Act, which Acts were recently partly modified and supplemented by the conclusion of **Interstate agreements** (*Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland* (18.12.2003, 13.2.2004), *Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des deutschen Lotto-Toto-Blocks erzielten Einnahmen* (18.12.2003, 13.2.2004)) and standardized for class lotteries in 1992 by an Interstate agreement concerning class lotteries (*Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thuringia über eine Staatliche Klassenlotterie*, 1992).<sup>465</sup>

The **Interstate Agreement on lotteries** (LottStV) sets up a common framework for the regulation of the lottery sector in the 16 *Länder*. **Its purpose is to control the human passion for gambling, to avoid excessive incentives to game, to exclude the abuse of the human passion for gambling for private or commercial profitmaking, to insure that**

<sup>460</sup> Tröndle/Fischer, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, 53<sup>th</sup> ed. 2006, § 284 StGB Rn. 14b. For sports bets advertising in arenas see OVG NRW, 4 B 1987/03, 5.12.2003; BGH, I ZR 59/02, 28.10.2004.

<sup>461</sup> It is controversial whether hyperlinks to gaming websites from abroad are considered to be illegal, see e.g. LG Berlin MMR 2002, 119.

<sup>462</sup> LG Deggendorf, 1 S 36/04, 12.10.2004; LG München II, 8 S 2980/04, 30.9.2004, KG 45 U 124/01, 4.9.2001.

<sup>463</sup> Act on unfair trading - Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), 3.7.2004 (BGBl. I, 1414), last amendment 19. 4. 2006 (BGBl. I S. 866)

<sup>464</sup> Protection of Minors Act – Jugendschutzgesetz (JuSchG), 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), last amendment 23. 7. 2004 (BGBl. I S. 1857).

<sup>465</sup> See above «Listing».

the practice of gambling is in compliance with regulations and is coherent and to insure that a main part of the gambling proceeds is used for the promotion of public purposes.<sup>466</sup>

The Interstate Agreement on Lotteries principally requires the *Länder* to operate commercial games either by themselves, by public law entities or private law entities the majority of whose shares are held by public law entities.<sup>467</sup>

Its provisions explicitly allow private lotteries to avoid illegal gaming. These lotteries must comply with certain strict conditions; the games proposed must not present a potential danger, they must be organised for a charitable or similar purpose and they must not fulfil the exclusory criteria set out in the Interstate Agreement. Their activity is limited to the territory of the respective Land<sup>468</sup> and the advertising campaigns of every operator are required to be adequate.<sup>469</sup>

The Agreement affords the *Länder* the authority for derogation of its provisions for charity-lotteries organised within a single state whose proceeds do not exceed 40.000 €. <sup>470</sup> Most of the *Länder* have enacted implementing laws which grant a general permission for those lotteries of charitable and unimportant economic interest and which replace former *Länder* Acts on lotteries and raffles concerning that type of “small lottery”.

Pursuant to the provisions of the LottStV, however, private operators cannot offer sports bets<sup>471</sup>, which constitute a highly controversial sector.<sup>472</sup>

The 16 *Länder* have either formed own statehold entities for the organisation of commercial lotteries or have provided that companies all or the major part of whose shares are held by the Land or by direct subsidiaries of the Land, organise both Lotto and Toto. We cite as examples of the structure of the lotto entities the following:

In **Hamburg** the sole shareholder of the Lotto managing company is the Freie und Hansestadt Hamburg. The Nordwest Lotto und Toto Hamburg - Staatliche Lotterie der Freien und Hansestadt Hamburg is an economically independent trust property without legal capacity. The entire earned surplus is transferred to the Hansestadt Hamburg.

In **Bavaria** the task is in the hands of the «Staatliche Lotterieverwaltung». From a legal point of view, the entity is a state institution without legal personality, subordinate to the Ministry of Finance, the second biggest lotto entity and at the same time operator of all of the 9 Bavarian casinos.

<sup>466</sup> Sec. 1 Lotteriestaatsvertrag (Lott StV), e.g. SächsGVBl. S. 186.

<sup>467</sup> Sec. 5 para. 2 LottStV.

<sup>468</sup> Sec. 5 para. 4, Sec. 6 et seq. LottstV.

<sup>469</sup> Sec. 4 para. 3 LottStV

<sup>470</sup> Sec. 13 LottStV.

<sup>471</sup> Sec. 5 para. 4 LottStV.

(1) Within the scope of the objectives determined in sec. 1 the *Länder*, have the administrative task of guaranteeing a sufficient offer of games of chance

(2) The *Länder* can legal fulfil this obligation either by themselves, by the means of legal entities organised under public law or by private law companies, provided that a legal entity organised under public law holds, directly or indirectly, a majority interest. (...)

(4) Persons other than those mentioned in para. 2 are only authorised to organise lotteries and raffles under sec. 3.

<sup>472</sup> See below, III 5b „sports bets“.

In **Nordrhein-Westfalen** the operation of the lotto is in the hands of the Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG, whose shareholders are the Westdeutsche Landesbank Girozentrale Düsseldorf/ Münster and the Nordwestlotto in Nordrhein-Westfalen GmbH. The Land Nordrhein-Westfalen authorised this entity, which pays lottery taxes and a license levy, to operate lotto games.

The **Land Brandenburg** Lotto GmbH is a private law enterprise and a 100% subsidiary of the Land Brandenburg, which is required to pay the lottery tax and license levy to the Land.

The Lotto Toto Companies participate in a partnership organisation ("**Lotto-Toto-Block**") in order to structure their activities in a uniform manner. They established a dense network of lotto offices throughout the federation, the structure is highly commercialised. Their offer is also accessible via Internet. They all promote the classic lotteries, sports bets (oddset, toto) some of them form suborganisations offering specific lottery-types (e.g. KENO) and bingo. **The two existing bingo games** (tele-bingo and bingo) **are thus equally treated as lotteries** and governed by the same legislation.

There are two **class lottery** blocks existing (Norddeutsche Klassenlotterie (NKL)/ Süddeutsche Klassenlotterie (SKL)). The SKL is a public-law institution (seat Munich) founded and held by 6 Länder, while the other ten formed the NKL. Their supraregional activities are governed by specific rules (Interstate agreement on class lotteries).

In addition to these state lotteries there are **charity lotteries**, some of which are carried out on TV by the two major public-law broadcasters ARD and ZDF (*Aktion Mensch* (the former *Aktion Sorgenkind*) and *Ein Platz an der Sonne*).

A specific form of a lottery is the so called "**Gewinnsparen**", a **savings concept** offered **either by banks or by specific bank-supported associations**. The net proceeds of those offers must equal 25% of the payments and must be used for tax-exempt purposes. Authorisations can be issued according to sec. 16 para. 3 LottStV.

### ***Barriers to the Free Movement of Gambling Services***

#### ***Federal law***

- Sec. 287 StGB - **The unauthorized organization of a lottery or raffle is punishable when performed without license**; foreign licenses for the exercise of commercial games are not recognized (controversial), see sec. 284, 285 StGB and chapter III jurisprudence.

#### ***Länder***

#### ***Interstate agreement on lotteries (LottStV)***

- **Sec. 5 para. 3, para. 4, sec. 6 LottStV** - The operation of games is limited to the territory of the respective country, the LottStV provides for a **restricted access of private operators, an authorisation is only granted to organisations of charitable nature**, the contents of the provided services and of the advertising campaigns are strictly regulated, the authorisation is limited in time to one year maximum; **Sports bets cannot be operated by private operators**.

*Lottery Acts of the Länder***Example: Baden-Württemberg**

- **Sec. 2 para. 1, 4 Act on state lotteries bets and raffles<sup>473</sup>** - The *Land* organises number pool lotteries, bets and lotteries. If the *Land* entrusts a private law entity with the task to operate the games, the Land holds at least the **majority of shares** of such legal entity. Each new type of game must be authorised by the Ministry of Finance.

**Example: Bavaria**

- **Sec. 2, 3 of the State Lottery Act<sup>474</sup>** - Bavaria organises games of chance which are performed by the “**Staatliche Lotterieverwaltung**”, a state institution without legal personality under the authority of the Ministry of Finance; the task can only be transferred to a private legal entity whose sole shareholder is the Land. The monopoly in Bavaria was recently declared **unconstitutional** (BVerfG 1 BvR 1054/01) see the table below and Chapter III/ jurisprudence.

**Example: Lower Saxony**

- **sec. 3 of the Act on lotteries and bets<sup>475</sup>** - Only a company **whose shares are indirectly or directly held by the Land** may hold a lottery or betting license for commercial gaming, other shareholders must be legal entities organised under public law or charities; licenses are granted only if there is sufficient need;
- **sec. 11 of the Act on lotteries and bets** - Public lotteries and raffles of other than state-owned operators must be authorised but are only admitted in case of public need, if they are organised by charities, and if the revenues will be used for public interest purposes or other purposes worthy of support.

**Example: Saxony-Anhalt**

- **Sec. 3 of the Act on Games of Chance<sup>476</sup>** - The enterprises that can be authorised by the government to operate number drawing lotteries and sports bets must be entirely governed by the state.
- **Sec. 4** : There is a system of “double” licensing: first, the operator must be authorised and second, a license must be issued.
- **Sec. 13**: Exchange of games of chance: Specific detailed regulation of the license requirements for the exchange of games of chance (the organisation with which games are exchanged must be permitted in Saxony-Anhalt)
- **Sec. 18** Criminal penalties: The Act provides for penalties for the commercial exchange of number lotteries and bets with enterprises which are not authorised by the Land

**Example: Saxony**

<sup>473</sup> *Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen*, 14. 12. 2004 (GBl. of 28.12.2004, Nr.17, S. 894).

<sup>474</sup> *Gesetz über die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten (BayStaatslotteriegesetz)*, 29 april 1999 (GVBl. 1999, 226), last amendment 24.4.2001(GVBl. 2001, 140).

<sup>475</sup> *Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen*, 21.6. 1997 (GVBl. S. 289), last amendment 15.12.2005 (GVBl. S. 426).

<sup>476</sup> *Glücksspielgesetz Sachsen-Anhalt*, 22.12.2004 (GVBl. Nr. 72, S. 846), last amendment 5.12.2005 (GVBl. 715).



- **sec. 1 para. 1 and 2 Act on State lotteries and bets<sup>477</sup>** - The **Land Saxony** operates number and instant lotteries. The operation can be mandated to a legal entity under private law.

#### Example Thuringia

- **sec. 1 of the Act on state lottery and sports bets<sup>478</sup>** - Only the **Land Thuringia** is permitted to operate number lotteries.

#### Example Rhineland-Palatinate

- **Sec. 2 of the Act on public games of chance<sup>479</sup>** - According to a specific regulation in sec. 16 para. 1 phr. 2 of the Interstate agreement concerning lotteries, the Land Rhineland-Palatinate is authorised to entrust its task under sec. 5 para.1 of the Interstate agreement to an enterprise to which it grants a licence for up to 10 years. This licence, although renewable, cannot be transferred to a third party.

### 3. Casino Gaming

Legislation regulating casinos is the **exclusive power of the Länder**, regulated in the casino acts (*Spielbankgesetze*) that, in most of the *Länder*, replaced the former federal law on casinos<sup>480</sup>. 84 German casinos are operating at present.

**Some casino acts** (e.g. Lower Saxony) **allow private operators** to access to the casino market and in that case admit also foreign shareholders; **others do not provide for private ownership but for either a mixed private-public ownership** (e.g. Schleswig-Holstein, Saarland) **or they are completely State held** (e.g. Bavaria where casinos are operated as **State enterprises**).

In practice the **majority of the casinos are run by companies whose shares are totally or predominately held by the Land**. A minority is run by private operators, which are extensively controlled by the State. Casinos are usually exempt from income and lottery taxes but are subject to a kursaal levy and, depending on the Länder legislation, to additional levies. As sec. 4 Nr. 9 lit b UStG has been abolished by the act on the reduction of abusive tax arrangements of 28.4.2006, casinos are no longer exempt from turnover tax.<sup>481</sup> This modification is expected to shortly be equalized by a diminution of the rates of the kursaal levies.<sup>482</sup>

**As an example Lower Saxony** amended its legislation in 2004.<sup>483</sup> Up to 10 casinos can be permitted and licenses can be issued to private operators (as opposed to the act of 1989 pursuant to which only private companies whose shares were exclusively held by the *Land* were allowed to obtain licenses). The license determines who may operate the casino, in

<sup>477</sup> *Staatslotteriegesetz Sachsen*, 21.10.1998 (GVBl. S. 598), last amendment 12.3.2002 (GVBl. S. 111).

<sup>478</sup> *Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz*, 3.2.2000 (GVBl. S.15) last amendment 10.3.2005 (GVBl. S. 58).

<sup>479</sup> *Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel*, 14.6.2004 (GVBl. S. 322).

<sup>480</sup> *Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken*, 14. 7. 1933 (RGBl. I S. 480).

<sup>481</sup> Act on the reduction of abusive tax arrangements – *Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen*, 28.4.2006 (BGBl. I 1095).

<sup>482</sup> Pursuant to the information in the legislative materials to art. 2 of the Act on the reduction of abusive tax arrangements.

<sup>483</sup> *Niedersächsisches Spielbankgesetz*, 16.12.2004 (GVBl. S. 605).

which commune and in which local location it may be operated and which games may be authorised, and can also include authorisation of games on the internet. The license is however not transferable. **Saxony-Anhalt** amended its legislation in 2004 as well<sup>484</sup> but still only issues licenses to companies whose sole shareholder is the *Land*, however the *Land* is authorised to sell its shares.

The license is usually granted **for up to 10 years**. In some *Länder* under certain modalities it can be extended once for an additional 10 years period.

Some *Länder* amended their Casino Acts to provide for the possibility of **authorised** casinos also to operate **online**. For example, this is the case in **Hessen** (sec. 2 para 1 HSpbkG; *Real Game* of the Casino Wiesbaden) and **Lower Saxony** (sec. 2 para. 1 phr. 2 NSpbkG).<sup>485</sup>

### **Barriers to the Free Movement of Gambling Services**

**Examples: Baden-Württemberg, Bavaria, Saxony-Anhalt, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westphalia, Lower Saxony**

- **Sec. 1 and 2 Casino Act of Baden-Württemberg**<sup>486</sup> - The number of Casinos is **strictly limited**. Casinos can only be authorised in specific places by the ministry of the interior. There is no right to claim a license, it can only be issued if the casino activity is neither contrary to public security and order nor affects public interests. An authorisation of additional casinos is subject to a governmental regulation which requires the consent of the Parliament. The authorisation procedure is based on a tender. Access to a casino is not allowed to persons under the age of 21.
- **Sec. 1 para. 2 Casino Act of Bavaria (BaySpielbG)**<sup>487</sup>: **no access of private operators** to the casino market. The license can only be issued to the *Land* Bavaria for a state enterprise for which the Ministry of Finance must apply.
- **Sec. 1 para. 2 Casino Act of Saxony-Anhalt (SpielbG Saxony-Anhalt)**<sup>488</sup>: **Monopoly** of state-held entities, but possibility of the Land to transfer its shareholdings.
- **Sec. 1 para. 1 Casino Act of Rhineland-Palatinate**<sup>489</sup>: License requirement and **concession for up to 20 years for two licensees**
- **Sec. 1 para. 1, 3 Casino Act of Saarland**<sup>490</sup>: Monopoly of **state dominated entities** (more than 50% of the shares of a private law entity must be held by the state).
- **Sec. 1 para. 1, 2, 5 Casino Act of Saxony**<sup>491</sup>: **Monopoly** of the state or entities under private or public law that belong exclusively to the state.

<sup>484</sup> *Spielbankengesetz des Landes Sachsen Anhalt*, 30.8.2004 (GVBl. S. 544).

<sup>485</sup> This was prohibited in Hamburg which opened the first licensed Online-Casino (28.10.2002) based on its amended gaming regulation. This procedure was however declared to be incompatible with the Hamburg Casino Act which did not provide for this possibility. VerfG Hamburg, 21.10.2003.

<sup>486</sup> *Gesetz über öffentliche Spielbanken* in the version of 9. October 2001 (GBl. of 22.10.2001, n°. 15, S. 571)

<sup>487</sup> *Gesetz über Spielbanken in Bayern* (BaySpielbG), 26. 7.1995 (GVBl. S. 350), last amendment 24.4. 2001 (GVBl. 2001, 140).

<sup>488</sup> *Spielbankengesetz des Landes Sachsen-Anhalt*, 30. 8. 2004 (GVBl. S. 544).

<sup>489</sup> *Spielbankgesetz*, 19. 11.1985 (GVBl. S. 260), last amendment 18. 12. 2001 (GVBl. S. 306).

<sup>490</sup> *Saarländisches Spielbankgesetz*, 9. 7. 2003 (ABl. S. 2136).

- **Sec. 1 Casino Act of Schleswig-Holstein<sup>492</sup>**: **Monopoly** of at least predominantly state-held entities.
- **Sec. 3 Casino Act of Nordrhein-Westphalia<sup>493</sup>**: Operator of a casino can only be public law legal entities or legal entities organised under private law whose **shares are held exclusively by public law entities**.
- **Sec. 1, 2 Casino Act of Lower Saxony<sup>494</sup>**: License requirement

#### 4. Machine Gaming Outside Casinos

Machine gaming outside casinos is governed by the Federal Trade, Commerce and Industry Regulation Act (sec. 33 c ss. GewO) and the Gaming Regulation and **not by the Länder legislation**. These provisions focus on **offline-games**.

The operation of gaming machines requires a **license**. Furthermore, operating machines must satisfy certain **criteria which are fixed by the National Metrology Institute**. The authorisation only covers the authorised machines. The *Gaming Regulation*<sup>495</sup> contains further **details for the operation** of such machines.

The commercial operation of machines which contain a technical device influencing the score and allowing the player to win money, must thus be authorised according to sec. 33c GewO **and** the machines operated must be of a type authorised by the National Metrology Institute. This technical device is another element which influences the score in addition to the actions of the player itself.

If machines of an authorised type are operated without authorisation or if the machine has not been specifically authorised, but fulfils the criteria for authorisation, sec. 284 StGB is not applicable.<sup>496</sup> These cases of irregular operation are subject to the administrative penalty and criminal law provisions of trade, commerce and industry law.

Approximately **200'000-250'000 machines** are in operation in Germany. The classification of machines as machines of games of skill or of games of chance may be problematic and has been the subject of court proceedings.<sup>497</sup> Sec. 33 d GewO concerns “other” games that allow players to win something as well as games of skill which are also subject to an authorisation procedure.<sup>498</sup>

The Gaming Regulation (SpielVO)<sup>499</sup> has been recently amended. It establishes conditions as to the construction (§ 11 et seq. SpielV), installation and surveillance (§ 6 et seq. SpielV) of gaming machines. The new version **lowers and modifies the conditions for the installation and surveillance** of gaming machines.

<sup>491</sup> Gesetz über die Spielbanken im Freistaat Sachsen, 9. 12. 1993 (GVBl. S. 1156).

<sup>492</sup> Spielbankgesetz des Landes Schleswig-Holstein, 29. 12. 1995 (GVBl. S. 78).

<sup>493</sup> *Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen*, 19. 3.1974 (GVBl. S. 93).

<sup>494</sup> *Niedersächsisches Spielbankgesetz*, 16. 12. 2004 (GVBl. S. 605).

<sup>495</sup> *Gaming Regulation 2006 - Spielverordnung* (SpielVO) in the version of 27.1.2006 (BGBl. I S. 280).

<sup>496</sup> See OLG Köln. NJW 1957, 721; Landmann/Rohmer, *Gewerbeordnung*, § 33c Rn. 44 m.w.N.

<sup>497</sup> Landmann/Rohmer, *Gewerbeordnung*, § 33d Rn. 3a, 4 m.w.N., e.g. BVerwG GewArch 2001, 334; 2002, 76.

<sup>498</sup> See below under III 8 “Sales Promotional Gambling”.

<sup>499</sup> *Gaming Regulation 2006– Spielverordnung 2006*, in the version of 27.1.2006 (BGBl. I, 280).

**Barriers to the Free Movement of Gambling Services**

- **Sec. 33 c para. 1 subpara. 1 GewO:** Authorisation requirement for the operation of gaming machines.
- **Sec. 33 c para. 1 subpara. 2 GewO:** An autorisation only covers the operation of machines which have been authorised by the National Metrology Institute.
- **SpielVO 2006** – The gaming regulation 2006 establishes conditions as to the construction (§ 11 et seq. SpielV), installation and surveillance (§ 6 et seq. SpielV) of gaming machines. E.g. the operation of machines not approuved by the National Metrology Institute can be prohibited. The conditions of authorisation by the National Metrology Institute are strict and limit the stake money, losses and winnings. The operation of more than three machines per location is not permitted; in gaming dens, the number is limited to 12.

**5. Betting****a. Horse races**

Betting on horse races is a gaming sector which has insofar to be distinguished from the sports betting sector, as the latter (ODDSET, TOTO) is subject to the *Länder* gaming legislation. **Bets on horse races are intended to promote the operation and financing of the horse sport.** Their operation is considered to be easier to survey and thus to be less dangerous than sports bets.<sup>500</sup> The pertinent legal bases for horse races are the federal horse race betting and lottery act<sup>501</sup> and its implementing provisions<sup>502</sup> which regulate the licensing of bookmakers and of horse breeding associations for the installation of totalisators, the conditions of licensing, the restrictions of the pursuit of the activities of the bookmakers, and the use of the proceeds.

**Barriers to the Free Movement of Gambling Services****Totalisator:**

- **Sec. 1 para. 1, 3 RennLottG, sec. 2 para. 1 RennLottAB:** The authorisation can only be granted to associations whose sole aim is the promotion of horse breeding; the authorisation is limited to certain tracks.
- **Sec. 5 RennLottAB:** The pursuit of the activity can be restricted. The installation of betting offices outside the track is only possible for its own and for other German totalisator business.

**Bookmaker:**

- **Sec. 2 para.1, 2 RennLottG:** The authorisation is subject to conditions, in particular to the relation to a specific location and to the persons employed by the bookmaker

<sup>500</sup> See also BverwGE 114, 92.

<sup>501</sup> *Rennwett- und Lotteriegesetz (RennWLottG)* of 8 april 1922, last amendment on 24.8.2002 (BGBl. I 3412).

<sup>502</sup> *Implementing provisions to the Horse races Betting and Lottery Act (RennLottAB)* of 16 June 1922, last amendmenton 21.8.2002 (BGBl.I 3322).

- **Sec. 3, 6 RennLottAB:** Professional qualifications required, restrictions on the pursuit of the activity, prohibition of certain types of bets by the authorities, the granting of a license depends on payment of a security guarantee for the bookmaker and his personal.

#### **b. Sports bets**

Sports bets (“Toto”, “ODDSET”) are the **most controversial** gaming sector. They are usually considered to be games of chance, because they depend on an element of chance, however, even this aspect has been controversial in a number of court decisions.<sup>503</sup>

The regulation of sports bets is mostly combined with and corresponds to the provisions applicable to lotteries, i.e. their operation is expressively and exclusively attributed to State or State held entities. Even where private sports bets operators or offering or transmitting bets are not explicitly forbidden, there activity is considered illegal and falls under sec. 284 StGB as licenses are not issued. To summarize, sports bets (“Toto”, “ODDSET”) are considered to be only **legally operated either by State entities or by companies in which the Land holds, at least indirectly the shares together with other legal entities under public or private law (Lotto/Toto Block)**.<sup>504</sup> This **monopoly** seems to be stressed in light of the recent Interstate Agreement as its sec. 5 IV LottStV does not apply to sports bets. The only “official” exceptions are four providers holding **ex-GDR-licenses**<sup>505</sup>, the validity of which has been controversially discussed in several court decisions and has either been denied or considered to be limited to only one Land, notwithstanding their former validity for the entire ex-GDR territory.<sup>506</sup>

A regards the **exchange/ transmission of bets (“Vermittlung”)** to internal or foreign operators the situation is similar. Either a specific regulation exists requiring an authorisation which is only issued if the operation of bets itself is permitted in the Land (e.g. Art. 13 Act on games of chance Saxony-Anhalt) or the activity falls under sec. 284 I, 27 or sec. 284 IV StGB or the Länder administrative sanctioning provisions.

Betting activities of operators trying to offer or transmit sports bets without holding an internal license or without transmitting them to internally licensed operators were either shut down or tolerated depending on the jurisprudence of the respective *Land*. In the latter case the decision was, depending on the case, mostly based on **doubts concerning the constitutionality or EC-law compatibility** of the administrative Länder provisions and of sec. 284 StGB.

The **jurisprudence** in this sector is far from uniform. A significant number of court decisions concern questions of licensing, foreign licenses, advertising for sporting bets etc. mostly in relation to sec. 284 StGB.<sup>507</sup>

<sup>503</sup> From the classic viewpoint, sports bets were always considered to be games of chance; e.g. BGH, judgement from 14 March 2002 Az.: I ZR 279/99 ' sport bets ', as well as BVerwG, judgement from 28 March 2001 Az.: 6 C 2,01 ' Oddset bets '; but see, *contra* LG Bochum (reversed), judgement from 26 February 2002, AG Karlsruhe Durlach, judgement of 13.07.2000 - Az.: 1 DS 26 Js 31893/98 - GewArch 2001, 134 f., thereafter comparable with stock broking).

<sup>504</sup> Rausch, Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit staatlicher Sportwettenmonopole bei Sportwetten, GewArch 2001, 102 (103). Janz, Rechtsfragen der Vermittlung von Oddset-Wetten in Deutschland, NJW 2003, 1694 (1698).

<sup>505</sup> The Industry and Trade Act of the German Democratic Republic provides for an authorisation of „games of chance with the prospective of winning money“, § 3 Industry and Trade Act of the GDR, 6. 3. 1990 (GBI I p. 138) and its implementing provisions 8.3.1990 (GBI I S. 140) which was issued to Sportwetten Gera, Goldesel, Betandwin and DSG.

<sup>506</sup> See e.g. OVG Sachsen-Anhalt, 1 M 91/05, 18.03.2005; Niedersächsisches OVG, 11 ME 369/03, 17.03.2005 (VG Hannover 10 B 2024/03, 3.11.2003).

<sup>507</sup> For details see *infra* chapter III. Barriers/ Jurisprudence.

The High Courts and the Constitutional Court have been called upon to decide a number of issues concerning this matter, however, there does not appear to be a clear consensus. Nonetheless, **several courts consider either the (de facto) monopolistic position of the Länder and/or sec. 284 StGB to be an obstacle to the principle of free movement of services. Even the German Constitutional Court<sup>508</sup> indicated that the existing doubts regarding the EC-law-conformity of sec. 284 StGB must not be neglected.** It criticised a trial court for not having taken into account the supremacy of application of community law in its provisional ruling.

The Constitutional Court most recently rendered an important decision concerning the **ban on privates from the sports bets market** (28 March 2006, 1 BvR 1054/01). The plaintiff, a horse betting bookmaker who unsuccessfully tried to obtain a license for the operation of sports bets, argued that the monopoly on bets would be unjustified and disproportionate, considering the official justifications as unsuitable for achieving the objectives they purport to attain and the objectives as such a pure allegation. The Constitutional Court indeed confirmed that the (Bavarian) legislation which provides for a **State monopoly has to be revised because it violates the German constitution.** Even if it is in principle in the discretion of the legislator to opt for a **State gaming monopoly, the restrictions the legislator's decision entails must not be disproportionate.** The Court points out that the Bavarian monopoly actually **fails to coherently pursue its objectives (prevention of gaming addiction etc.) due to the monopolist's aggressive marketing strategy and that the interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes contradictory.**

It is open if this judgement may lead to the demise of the State monopoly, as the court obliges the Bavarian legislator to change the legislation at issue until the end of 2007 but **leaves it in the legislator's discretion to either admit a controlled access of private operators to the market or to structure the marketing strategy of the state operator in a way corresponding to its objectives** such as consumer protection. Consistency between the alledged aims and the exercise of the monopoly has to be realised **with immediate effect.** In the meantime the **interdiction** of commercial betting by private operators is **maintained.** The court did not pronounce itself on the application of **sec. 284 StGB** but left it in the discretion of the instance courts.

### ***Barriers to the Free Movement of Gambling Services***

#### ***Federal law***

- **Sec. 284 StGB:** The provision requires operators to hold an internal **license**, otherwise they are subject to punishment. In practice, the operation of sports bets is **reserved to the state hold or controlled operators of the *Lotto/Toto Block*.** The question whether foreign licenses have to be recognised is controversial. In the opinion of the majority of the courts, a valid license issued by an EU Member State cannot replace the internal authorisation required by sec. 284 StGB.

#### ***Interstate agreement***

- **Sec. 5 IV LottStV** which stipulates that *persons other than those mentioned in para. 2 are only authorised to organise lotteries and raffles under sec. 3* precludes the operation of sports bets by private entities

<sup>508</sup> BVerfG, 1 BvR 223/05, 27.4.2005.

*Acts on (lotteries and) bets of the Länder***Example Hamburg:**

- No express legal basis for sports bets. The Act implementing the Interstate Agreement on lotteries<sup>509</sup>, however, states in its sec. 2 that the task of providing a sufficient offer of games is to be fulfilled by the Hamburg State Lottery.

**Example Hessen:**

- **Sec. 1, para. 1 Act on lotteries and bets**<sup>510</sup> - Express state monopoly

**Example Thuringia:**

- **Sec. 1 Act on lotteries and bets**<sup>511</sup> - Express state monopoly

**Example Bavaria:**

- **Sec. 2 State Lottery Act**<sup>512</sup> - State monopoly, the organisation of games of chance is reserved to the state and exercised by the “Staatliche Lotterieverwaltung”. The monopoly in Bavaria was recently declared **unconstitutional** (BVerfG 1 BvR 1054/01) see the table below and Chapter III/ jurisprudence.

**Example Baden-Württemberg:**

- **Sec. 2 of the Act on state lotteries, bets and raffles**<sup>513</sup> - provides that the Land operates number lotteries, bets and instant lotteries. The operation of these games can be delegated to an entity organised under private law in which the Land directly or indirectly holds at least the majority of the shares. Each new type of game must be authorised by the Ministry of Finance.

**Example Lower Saxony:**

- **Sec. 3, 11 Act on Lotteries and Bets**<sup>514</sup> - No express State monopoly but the operation of sports bets is reserved of a company of which the State holds the shares, together with entities under public law and/or charities; granting of a license only if there is sufficient public need.

**Example Saxony**

- **Section 1 para. 1 and 2 Act on Lotteries and Bets**<sup>515</sup>: State operator, but the task can be delegated to a legal entity organised under private law.

<sup>509</sup> Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen, 27.4.2004

<sup>510</sup> Gesetz über Staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen, 3.11.1998 (GVBl), last amendment 13.12.2002 (GVBl. I S. 797).

<sup>511</sup> Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz, 3.2.2000 (GVBl. S. 15), last amendment 10.3.2005 (GVBl. S. 58).

<sup>512</sup> Gesetz über die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten, 29.4.1999 (GVBl. S. 226), last amendment 24.4.2001 (GVBl. S. 140).

<sup>513</sup> Gesetz über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen, 14.12.2004 (GVBl. S. 894).

<sup>514</sup> Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen, 21. 6.1997 (GVBl. S. 289), last amendment 15.12.2005 (GVBl. S. 426).

<sup>515</sup> Gesetz über die staatlichen Lotterien und Wetten, 21.10.1998, last amendment 12.3.2002 (GVBl. S. 111).

**Example: Saxony-Anhalt**

- **Section. 3 Act on Games of Chance**<sup>516</sup> - The enterprises that can be authorised by the government to operate number drawing lotteries and sports bets must be entirely governed by the state.
- **Section 4** - There is a system of double licensing: The operator must first be authorised to operate and afterwards a license must be issued.
- **Section 13** - Exchange of bets: Specific detailed regulation of the license requirement for exchange of bets (the organisation with which a participation must be arranged must be permitted in Saxony-Anhalt)
- **Sec. 18** - Criminal penalties: The Act provides for penalties for the non authorised commercial exchange of bets

**Example Rhineland-Palatinate:**

- **Section 2 of the Act on Public Games of Chance**<sup>517</sup> - According to a specific regulation in sec. 16 para. 1 subpara. 2 of the Interstate Agreement concerning Lotteries, the Land Rhineland-Palatinate is authorised to entrust its task under sec. 5 para.1 of the Interstate Agreement to an enterprise, such entrustment must be based on the issuance of a license that can be issued for up to 10 years (renewable). It cannot be transferred to a third party.

**6. Bingo**

**Bingo games are considered to be lotteries** and are thus subject to the same legislation.<sup>518</sup>

**7. Media Gambling Services**

TV Lotteries are generally allowed if they fulfil the conditions to which private entities are subject. The two major broadcasters (ARD and ZDF) carry out **charity lotteries** on TV *Aktion Mensch* (the former *Aktion Sorgenkind*) and *Ein Platz an der Sonne*.

For other games of chance the general rules for each game type must be respected. The important question in this sector however is when a game can be considered to be a “game of chance”.

Most of the games offered by private broadcasters (e.g. “9 live”) where the audience is required to dial a number in order to participate and answer questions or solve riddles are commonly **not considered to be “games of chance.”**<sup>519</sup> The rationale for this conclusion is that the outcome of such a game does not depend on the element of “chance” but rather on the personal knowledge of the player and there is no stake money paid other than the costs

<sup>516</sup> *Glücksspielgesetz Sachsen Anhalt*, 22.12.2004 (GVBl. Nr. 72, S. 846), last amendment 5.12.2005 (GVBl. S. 715):

<sup>517</sup> *Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel*, 14.7.2004 (GVBl. S. 322).

<sup>518</sup> See above under III 2 “Lotteries”.

<sup>519</sup> LG München I, Az: 29 O 12315/04, 2.2.2005, „9 Live“: Exclusively in the context of civil law obligations resulting from sec. 762 BGB, the court qualified a type of game operated by 9 live as a game of chance, because the question asked during the quiz in question was so difficult to answer that the court concluded that success depended rather on chance than on skill. The court also stated that the costs for a phone fulfilled the elements of a stake (without considering whether they were significant or not).



of the phone call or a postcard. As of 1.4.2005 public-law broadcasters are no longer permitted to profit from premium rate telephone numbers.<sup>520</sup>

With the exception of the broadcasters' advertising directives and the Interstate Agreements concerning media services in general, there is no specific regulation or jurisprudence; these services are considered to be exercised in a grey area.

## 8. Sales Promotional Gambling

The Industry offers a variety of **games which are usually performed without stakes**. The prizes can, in exceptional cases, exceed 1 Mio. €. There is no specific regulation governing this sector with the exception of the above mentioned sec. 4 UWG which provides that the participation of consumers in games must not be structured such a way as to require the acquisition of a good or the request of services as condition to participation. If structured in that manner, the game would be deemed an illicit combination of game of chance and order of goods.<sup>521</sup>

If a game requires a stake it can either be considered to be a raffle, as that term is used in sec. 33 h GewO, which is subject to the rules governing lotteries or an "other game with winning prospects," as that term is used in sec. 33 d GewO, in which case the game would be subject to a license requirement, the granting of which license depends on the issuance of a certificate of non-objection by the Federal Office of Criminal Investigation. These provisions particularly focus on offline-gambling.

### *Barriers to the Free Movement of Gambling Services*

- **Section 4 UWG** - Requiring the acquisition of a good or the request of services as a prerequisite to the participation of consumers in a prize competition or a game of chance, except where the prize competition or the game of chance is by its nature connected with the good or the service, constitutes a violation of fair trade law.
- **Section 33 d, para. 1, subpara. 1 GewO**- Authorisation requirement for the operation of other games that allow players to win something.
- **Section 33 d, para. 2 GewO** - Issuing of a license depends on a certificate of non-objection of the Federal Office of Criminal Investigation.

## 9. Charity Gambling

The **charity-lotteries** carried out in TV (ARD and ZDF: *Aktion Mensch* (the former *Aktion Sorgenkind*) and *Ein Platz an der Sonne*).obtained licenses because of their charitable character.

<sup>520</sup> Information obtained from the ARD-management.

<sup>521</sup> See also the chapter "Jurisprudence" (e.g. OLG Hamburg, 3 U 281/01, 27.6.2002).

Charity gambling with no economic interest can in general be allowed, as has been expressly stated in the Interstate agreement on lotteries and in the (former) Lottery Acts of the Länder. **The use of revenues for charitable purposes, churches or other public interests is generally a condition for the exercise of lotteries and raffles by private entities.** However the granting of an authorisation depends on the strict conditions fixed in the Interstate Agreement.<sup>522</sup>

### 10. Some Remarks on Justifications

The German gambling rules fall within the scope of prevention of danger to public safety and order and base their restrictions and license requirements on overriding reasons relating to public interest. The justifications given generally fall within the categories of **avoidance of an increase in and the canalisation of the human passion for gambling, prevention of its exploitation for private or commercial profits, consumer protection, guarantee of gaming activities operated in an orderly fashion and avoidance of the risk of crime and fraud.**<sup>523</sup> Notwithstanding the **existence of a fiscal interest**, the predominant principles on which the gaming legislation is based are to be considered those of public order/ prevention of danger, the latter being a legal obligation of each of the German Länder.

Similar arguments are brought forward with respect to the provision of sec. 284 StGB, the legal purpose of which **is also to avoid an uncontrolled exploitation of the human passion for gambling**<sup>524</sup> **and to maintain the social order.**<sup>525</sup>

On the other hand, in practice, the gaming operators of the *Länder* continue to expand their gaming structures, to develop new games and to engage in aggressive marketing campaigns.<sup>526</sup> An increasing number of authors and courts have thus expressed **doubt concerning whether the justifications given are not predominantly used to cover up the fact that the main aim of the legislators is generating revenues.**<sup>527</sup> With respect to bets we cite as examples the OVG Saxony, (3 BS 28/04, 405/03, 22.12.2004) or the VG Minden, (3 L 804/04, 12.11.2004) who have taken a position in that vein, stating that *“Restrictions must then however really aim at limiting the possibilities to gamble and the financing of social activities resulting from the income of such games must be an incidental*

<sup>522</sup> See above under III 2 “Lotteries”.

<sup>523</sup> See also the official justification of sec. 284 StGB given in BT-Drs. 13/8587, S. 67: avoidance of an increase of the human passion for gambling and its exploitation for private or commercial profit and guarantee that the gaming activity will be operated in an orderly fashion; avoidance of the risk of crime and fraud; financing of charitable and public interest objectives, or in sec. 1 LottStV: Control of the human passion for gambling, avoidance of excessiveness and abuse for profitmaking, insure compliance with rules and use of proceeds for public interests.

<sup>524</sup> The protection in that sense is not to be understood as protection of the individual player against pecuniary loss but rather as avoidance of uncontrolled gaming in the interest of the general public, otherwise each form of game of chance, including those operated under a validly-issued license would need to be prohibited; see Lesch/Wallau, GewArch 2002, 447 (449).

<sup>525</sup> RGSt 65, 194 (195), BGHSt 11, 201 (210), BVerwG NJW 2001, 2648, GewArch 2002, 76 (78), Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, 52.ed. 2004, § 284 Rn. 2.

<sup>526</sup> See e.g. Hoeller/Bodemann Das Gambelli Urteil des EuGH und seine Auswirkungen auf Deutschland, NJW 2004, 122 (124), in which the motto of one of the lotto operators was cited: “to gain young clients, to activate the medium age group and to bind the old age group.” Accord: Janz, Rechtsfragen der Vermittlung von Oddset-Wetten in Deutschland, NJW 2003, 1694 (1699).

<sup>527</sup> e.g. Ossenbühl, VerwArch 86 (1995), 187 (192); Wrage ZRP 1998 (426 (428), Janz, Rechtsfragen der Vermittlung von Oddset-Wetten in Deutschland, NJW 2003, 1694 (1699). VGH München GewArch 2001, 65 (68).

---

*consequence of, and not the reason for, such barriers. It is difficult to reconcile a desire to prevent the danger posed to society by private Oddset-bets-operators as a justification for a state monopoly with the advertisement for sports bets in the media by the State, as is the case in Germany."*

*Or: "It particularly cannot be stated that the state's behaviour canalises or limits the human passion for gambling. On the contrary, the conclusion is that the state continuously extends its offer of gaming by means of aggressive advertising campaigns in order to ensure an income of one or several million euros."*

This has most recently been confirmed by the **Constitutional Court** (1 BvR 1054/01, 28.3.2006). The Court underlined that the prevention of gaming addiction and the prevention of crime are in principle important reasons of public interest which can justify a monopoly, on the contrary to fiscal interests which do not constitute a valid justification. **The monopoly however fails to pursue its objectives in a coherent manner**, due to an aggressive marketing strategy of the monopolist. The interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes then contradictory especially where a control by a neutral body is not effectuated.

It must however be stressed that these arguments are to be seen in relation to its context, that is, in the the sector of **sports bets**, where also authors in general question the necessity and proportionality of the ban on private entities from the gaming market and argue that there would be alternative means to control abuse by private operators. Such objective criteria could be the control of the gaming concept offered by the operator, the prohibition of games that have a high risk of gambling addiction, stringent personnel requirements, an obligation to surrender profits and a strict state control.<sup>528</sup>

---

<sup>528</sup> Vosskuhle/Bunke, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, S. 60; Rausch, GewArch 2001, 102 (109), Janz, Rechtsfragen der Vermittlung von Oddset-Wetten in Deutschland, NJW 2003, 1694 (1700); Koenig, EWR 2001, 2 (8).

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and Specifically Relevant Provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<i>Federal Provisions applicable for more than one type of games</i>		
<p><b>sec. 284 et seq. Criminal Code, Strafgesetzbuch (StGB)</b>, in the amended version of the 13.11.1998 (BGBl. I 3322), last amendment the 1.9.2005 (BGBl. I 2674)</p> <p><b>sec. 284: Unauthorized Organization of a Game of Chance</b></p> <p>(1) Whoever, without a licence granted by the relevant public authorities, organises or runs a game of chance for the general public or makes the equipment therefore available, shall be punished with imprisonment for not more than two years or a fine.</p> <p>(2) Games of chance in clubs or private parties in which games of chance are regularly organized shall qualify as publicly organized.</p> <p>(3) Whoever, in cases under subsection (1), acts:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. professionally; or</li> <li>2. as a member of a group organised for the purpose of the continued commission of such acts, shall be punished with imprisonment from three months to five years.</li> </ol>	<p>The provision obliges operators to hold a German license, the operation of commercial lotteries sports bets and casinos is however reserved to the State ore State held companies (German Lotto/Toto Block).</p> <p>In practice licenses are not issued to foreign operators by the competent Länder. The current practice of <b>recognition of foreign licenses</b> is not -uniform (see <i>i.e.</i> OLG Hamburg, 5 U 32/04, which explicitly stated that a valid license issued by an EU Member State cannot replace the internal authorisation required by sec. 284 StGB; OLG Hamburg, 3 U 218/01, 10.1.2002, BGH 279/99, 14.3.2002; BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004; contra: LG München I, 5 Qs 41/200327, BVerfG BvR 1446/ 04 26.8.2004, which indicates that the fact that the operator holds a foreign license must not be irrelevant)</p> <p>According to sec. 3, 9 StGB these provisions are also applicable to foreign operators (BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004) this is however controversial as regards games on the internet. It has been argued that the access to a foreign gaming website must be considered equivalent to the provision of</p>	<p><b>Justification/ purpose of this provision (see BT-Drs 13/8587, S. 67):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>public interest and social order</b> (avoidance of an increase of the human passion for gambling and its exploitation for private or commercial profit and guarantee that the gaming activity will be operated in an orderly fashion; avoidance of the risk of crime and fraud; financing of charitable and public interest objectives, see also BVerwG, 28.03.2001, 6 C 2/01, Bl. 238 d. A.)</li> <li>- <b>consumer protection</b> (competition-related provision)</li> </ul> <p>The justification has been called into question because of the income-oriented measures (marketing advertising etc.) taken by State gaming operators. A restrictive licensing system is only consistent if it is implemented <b>in a manner which results in a genuine diminution of gambling opportunities and limits the stimulation of demand through advertising.</b> (See ECJ Gambelli C- 243/ 01, para. 67; OVG Saxony, 3 BS 28/04, 405/03, 22.12.2004; VG Minden, 3 L 804/04, 12.11.2004; VG Osnabrück, 2 B 60/03,</p>

<p>(4) Whoever promotes or advertises a game of chance (as described in subsections (1) and (2)) to the general public, shall be punished with imprisonment for not more than one year or a fine.</p> <p><b>sec. 287: Unauthorized Organization of a Lottery or Raffle</b></p> <p>(1) Whoever, without permission of a public authority, organizes public lotteries or raffles of moveable or immovable property, in particular, offers to conclude gambling contracts for a public lottery or raffle or accepts offers directed toward the conclusion of such gambling contracts, shall be punished with imprisonment for not more than two years or a fine.</p> <p>(2) Whoever promotes or advertises for public lotteries or raffles (subsection (1)), shall be punished with imprisonment for not more than one year or a fine.</p> <p><b>sec. 285: Participation in an Unauthorized Game of Chance</b></p> <p>Whoever participates in a public game of chance (Section 284) shall be punished with imprisonment for not more than six months or a fine of not more than one hundred eighty daily rates.</p>	<p>equipment for the operation of games pursuant to sec. 284 para. 1 StGB (BGH Interops NJW 2002, 2175 OLG Köln GRUR 2000, 538 (539)) It has however to be considered whether the foreign operator specifically addresses the German public (Lesch JR 2001, 383 <i>et seq.</i>, JA 2002, 986 <i>et seq.</i>) .</p> <p>Pursuant to sec. 285 StGB the participation in unauthorised games of chance constitutes a criminal offence</p>	<p>27.5.2004; VG Karlsruhe, 11 K 160/04, 10. 5.2004 see BGH, Urt. v. 14.3.2002 -I ZR 279/99, GRUR 2002, 636, 637 = WRP 2002, 688 - Sportwetten; OLG Hamburg MMR 2002, 471, 473 Comment. Bahr; Fritzemeyer/Rinderle, CR 2003, 599, 600 <i>et seq.</i>; OVG Münster NVwZ-RR 2003, 351, 352; Dietlein/Woesler, K&amp;R 2003, 458, 461 f.; a.A. LG München I NJW 2004, 171, 172 and especially the recent decision of the Constitutional Court 1 BvR 1054/01, see below Bavarian State lottery act.</p>
<p><b>Act on Unfair Trading (UWG)</b> of 3.7.2004 (BGBl. I, 1414) <i>in force since 8 July 2004</i></p> <p><b>sec. 3 UWG - Prohibition of Unfair Trade</b></p> <p>Acts of unfair trade which may affect competition to the disadvantage of competitors, consumers or third parties trading in the market in a non negligible way are not allowed.</p>	<p>With respect to gaming activities, the UWG provisions apply and an <b>operator holding a foreign license will be accused of unfair trading</b> according to German competition and trade law, <b>because of the simple fact that he does not hold an internal state authorisation.</b></p>	<p><b>Justification:</b> Consumer protection</p>

	<p>The question whether the policy of issuing licenses is discriminatory or whether the relevant provisions of the Länder concerning the matter are in conformity with EC-law has not been seen as a decisive criterion for the assessment of a violation of the law on unfair competition and trade (see i.a. OLG Hamburg, 12.8.2004, 5 U 23/04; 12. 8. 2004, 5 U 131/03; 19.8.2004, 5 U 32/04;)</p>	
<p><b>Protection of Minors Act – Jugendschutzgesetz (JuSchG)</b> of 23. 7. 2002 (BGBl. I, S.2730), last amendment 23.7.2004 (BGBl. I 1857)</p> <p><b>sec. 6 Gambling dens, Games of chance</b></p> <p>(1) The presence of children and adolescents in public gambling dens and other localities mainly destined for the running of games is not allowed.</p> <p>(2) The participation in games of chance in the public must only be allowed to children and adolescents at fun-fairs, rifleman's fairs, fairs, special markets or similar events and only provided that the prize consists in goods of low value.</p> <p><b>Casino acts of the Länder</b></p>	<p>Certain games of chance and especially the access to gambling dens or casinos is prohibited for children or adolescents, the access to casinos is dependent on the respective Act prohibited either for persons under 18 or under 21 of age.</p>	<p><b>Justification:</b> Protection of minors and young adults</p>
<p><b>Act on Teleservices - Gesetz über die Nutzung von Telediensten (TDG)</b>, 22.7.1997, last amendment the 14.12.2001 (BGBl. I 3721)</p> <p><b>sec. 4 TDG Principle of the Country of Origin (Herkunftslandprinzip)</b></p>	<p>Sec. 4 para. 2 TDG implements the 2000/31/EC directive, which is not applicable to gambling activities which involve wagering a stake with monetary value in games of chance, including (online) lotteries and betting transactions. The non application of the principle of the country of origin has been referred to as an argument confirming the proportionality of non recognition of foreign licenses (BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004). On</p>	

	the other hand courts begin to take into account that a foreign provider is subject to a control system in its home country.	
<b>1. Lotteries, Sports bets</b>		
<p><b>Interstate Agreement concerning Lotteries (LottStV), 18.12.2003,13.2.2004</b></p> <p><b>sec. 1 LottStV: objective of the Agreement</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. To control the human passion for gambling, in particular to avoid illegal gambling</li> <li>2. to avoid excessive incentives to gamble</li> <li>3. to prevent the abuse of the human passion for gambling for private or commercial gain</li> <li>4. to insure that the practice of gambling is coherent and in compliance with regulations</li> <li>5. to insure that a major part of the gambling proceeds is used for the promotion of public and tax related purposes in accordance with the tax levy regulation (Abgabenordnung)</li> </ol> <p><b>sec. 2 LottStV scope of the Agreement</b> By means of this Agreement, the Länder regulate the organisation, operation and exchange of public games of chance. It does not apply to casinos.</p> <p><b>sec. 4 LottStV general provisions (...)</b> (3) Type and extent of advertisement for games of chance must be adequate and must not contradict the objectives of the Agreement.</p>	<p>The Agreement concerns all games of chance the regulation of which is subject to the Länder legislative competence with the exception of casinos (sec. 2, 3 LottStV).</p> <p><b>The LottStV stipulates the following restrictions:</b> Contrary to the principle of illicitness of games, sec. 5 para. 1 LottStV stipulates that the Länder are obliged to provide a sufficient offer of games of chance and that they generally <b>must organise or perform this activity themselves or through legal entities organised under public law or through private law companies , provided that a public law entity holds either directly or indirectly the majority of the private entity's shares.</b></p> <p>The activity is <b>limited to the respective Land</b>, if the activity is to be exercised in more than one Land, each of such Land must give its consent.</p> <p>The access of <b>private operators</b> to the market is allowed under certain strict conditions in the case of <b>lotteries and raffles</b>, provided however that the games proposed do not pose a potential danger to the internal security and are limited to the territory of the respective country. Sec. 6 para. 1 Nr. 3 LottStV states that the games must not be operated for commercial purposes.</p>	<p><b>Justification:</b> sec. 1 LottStV:</p> <p>Control of the human passion for gambling and its channelling into the legal market; avoidance of excessiveness and abuse for profitmaking purposes; guarantee of an ordered course of the games and of the use of proceeds for public interest purposes.</p> <p>As regards the practice of <b>sports betting</b> a recent decision of the <b>Constitutional court (1 BvR 1054/01)</b> calls the justification for the monopoly on sports bets into question, when the monopolist has recourse to aggressive marketing campaigns. The Court confirmed that the <b>prevention of gaming addiction</b> and the prevention of crime is in principle an important reason of public interest (reference was made to <i>Hayer/Mayer</i>, Das Suchtpotential von Sportwetten, Sucht 2003, 212). It stresses however that fiscal interests do not constitute a valid justification. The court stresses that a monopoly is disproportionate if <b>it fails to pursue its objectives in a coherent manner</b>. The interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes contradictory, especially where a neutral control is not effectuated..</p>

<p><b>sec. 5 LottStV</b>  <b>Guarantee of a sufficient offer of games of chance</b></p> <p>(1) The Länder have the administrative obligation, within the scope of the objectives set forth in sec. 1, to guarantee a sufficient offer of games of chance.</p> <p>(2) The Länder can fulfil this obligation either directly or through legal entities organised under public law, or by delegating this task to companies organised under private law, provided that a public law legal entity directly or indirectly holds a major part of its shares.</p> <p>(3) The entities mentioned in para. 2 are only entitled to operate as organiser or operator (sec. 8 para. 2) of games of chance in the respective Land in which they act in accordance with the provisions of para.2. They are only authorised to trade in games or initiate the trade in the respective country. The activity of organising or operating games of chance in another Land requires the consent of the latter Land. The operator has no claim to such consent.</p> <p>(4) Persons other than those mentioned in para. 2 are only authorised to organise lotteries and raffles under sec. 3.</p> <p><b>sec. 6 Authorisation</b></p> <p>(1) Any person, with the exception of those who act within the scope of sec. 5 para. 2, who organises a public lottery requires an authorisation.  The competent authority decides whether or not to grant such authorisation according to its best judgement.  The authorisation may only be issued, if</p>	<p>Sec. 8 para. 1 Nr. 1 LottStV, which refers to the Corporation Income Tax Act (KStG) limits the granting of a licence to corporations, associations or foundations which act exclusively for charitable or ecclesiastical purposes (sec. 5 para. 1 nr. 9 KStG). The organiser of the game must <b>fulfil certain conditions (sec. 6-8 LottStV)</b>, including, in particular, that the organiser must be <b>reliable</b>. Exclusionary criteria are stipulated in sec. 7. They also fix the content of the game. In particular, an authorisation must not be granted if an interactive participation in the media, especially on the <b>internet</b>, with immediate announcement of the prizes is realized (sec. 7 para. 2 lit. 2 LottStV). Both state and private operators are restricted in their advertising campaigns.</p> <p><b>The authorisation is limited in time to a maximum of one year.</b></p> <p>If a third party mainly operates the games, conditions additional have been set up for the granting of a license. The third party must i.a. have a registered office or domicile in Germany, for a <b>third party from another EU Member State a business establishment/branch</b> is sufficient.</p> <p><b>Pursuant to sec. 5 para. 4 LottStV, private operators are excluded from offering sports bets.</b></p>	
---	--	--



<p>1. there is no reason to refuse it under sec. 7</p> <p>2. the conditions set forth in sec. 8, sec. 9 para. 1 and 2, and sec. 10 para. 3 have been met,</p> <p>3. the operation does not pursue other economic purposes than the effects of publicity which result from describing the prizes and</p> <p>4. the operation itself, the realisation of its purpose or the use of its revenues is not expected to threaten public security or order or to affect the relations of the Federal Republic of Germany with other states</p> <p>subpara. 3 n° 3 does not apply to operation in the form of savings lotteries.</p> <p>(2) Authorisations are issued by the competent authority for all or part of the territory of the respective Land. If a lottery with a unique interstate gaming scheme shall be performed it requires the consent of all the Länder in which it shall be performed.(...)</p> <p>(3) If a lottery with a unique interstate gaming scheme is operated in several Länder, the Land in which the operator has his registered office can in exception to para. 2 subpara. 1 authorise it with effect for the other Länder, provided that it has been empowered by them to do so.</p> <p><b>sec. 7</b></p> <p>(1) The authorisation must not be issued if the operation does not comply with sec. 4. This is the case, in particular, if it cannot be excluded that the operation of the lottery will encourage the human passion for gambling because of existing offers, especially regarding the number of existing games or their type or operation.</p>		
--	--	--

<p>(2) In particular, an authorisation must not be granted if:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. the gaming scheme provides that <ol style="list-style-type: none"> <li>a. there are more than two announcements of drawings per week</li> <li>b. the main prize exceeds 1 million € or</li> <li>c. parts of the stake money are accumulated in order to form prizes for future drawings (scheduled Jackpot)</li> </ol> </li> <li>or</li> <li>2. if an interactive participation in the media, especially on the internet, with immediate announcement of the prizes is realized</li> </ol> <p><b>sec. 8</b></p> <p>(1) An authorisation is only granted if the operator</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. fulfils the conditions of sec. 5 para. 1 n° 9 of the Income Tax Act (<i>Körperschaftsteuergesetz</i>) and</li> <li>2. is reliable, in particular, guarantees that the game will be operated in compliance with regulations and in a coherent manner for the participants and the authorising body and if the revenues are used for the respective purposes announced.</li> </ol> <p>Subpara. 1 n° 1 does not apply to lotteries operated by the public law corporation "Bayerisches Rotes Kreuz" or to savings lotteries</p> <p>(2) If the game is to be operated by a third party, sec. 5 para. 3 notwithstanding an authorisation may only be issued if there is no danger of affecting the transparency and ability to oversee such operation and if the third party</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. fulfils the conditions of para. 1 n° 2</li> <li>2. is bound by the instructions of the</li> </ol>		
--	--	--

<p>operator regarding the operation of the game and does not have any decisive legal or factual influence on the operator</p> <p>3. has a registered office or domicile in Germany</p> <p>For a third party from another EU Member State, unlike the case for operators falling within the purview of subpara. 1 n° 3, having an internal establishment is sufficient. .</p> <p><b>sec. 10 para. 3</b> (...)</p> <p>(3) An adequate part of the revenues shall be used in the Land in which the lottery is operated.</p> <p><b>sec. 11 para. 3 subpara. 1 ph. 2</b> (3) (...) The authorisation must be limited in time to a maximum of one year.</p> <p><b>sec. 13 Less significant lotteries</b> The Länder are authorised to derogate from the provisions of the Interstate Agreement for lotteries which are not operated in an interstate manner, and for which</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. The sum of the stake money does not exceed 40.000€</li> <li>2. The revenues are immediately and exclusively used for public welfare, church or charitable purposes.</li> <li>3. The revenues and the total value of prizes respectively equal at least 25% of the stake money.</li> </ol>		
--	--	--

<b>Lottery and sports bets Acts of the Länder</b>  <b>Examples Baden-Württemberg, Bavaria, Lower Saxony , Saxony –Anhalt, Saxony, Hessen, Thuringia, Rhineland-Palatinate</b>		
<p><b>Baden-Württemberg, Act on State Lotteries, Bets and Raffles</b> of 14. 12. 2004 (GBI. 28.12.2004, Nr.17, S. 894)</p> <p><b>sec. 1 objective of the Agreement</b> (corresponds to sec. 1 of the Interstate Agreement on Lotteries)</p> <p><b>sec. 2 Scope of application, operation</b> The Land operates the following games of chance:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Number pool lotteries</li> <li>2. Bets</li> <li>3. Lotteries</li> </ol> <p>(...)</p> <p>(4)The Ministry of Finance has authority over the operation of state games of chance. In the case of the operation of new games of chance the authorisation requires the consent of the Parliament. The Ministry of Finance can transfer responsibility for the operation of the games to a legal entity organised under private law the majority of whose shares are held directly or indirectly by the State</p>	<p><b>Example Baden-Württemberg:</b></p> <p><b>The Land holds at least the majority of the shares of the entity operating the authorised games.</b> Each new type of game must be authorised by the Ministry of Finance</p>	<p><b>Justification:</b> sec. 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- canalising and control of the human passion for gambling</li> <li>- prevention of excessive incentives to gamble</li> <li>- avoidance of exploitation for private or commercial purposes</li> <li>- guarantee that the gaming activities will be operated in an orderly fashion</li> <li>- guarantee that a major part of the revenue is used for public interest purposes</li> </ul>
<p><b>Bavaria: Law Implementing the Interstate Agreement on Lotteries (BayAGLottStV)</b> of 23.11.2004</p>	<p>The use of the proceeds other than for the specified charitable or public interest purpose may be subject to a fine of up to 500.000€</p>	

<p><b>Art. 3 summary offences</b> A fine of not more than 500.000 € can be imposed on those who intentionally or negligently</p> <p>a) use all or part of the revenues for a purpose other than the specifically authorised purpose (...) in violation of the provisions of sec. 10 para. 1 or 2 subpara. 2 LottStV</p>		
<p><b>Bavaria: State Lottery and Betting Act (BayStaatslotteriegesetz)</b> of 29 April 1999 (GVBl. 1999, 226), last amended 24.4.2001 (GVBl. 2001, 140)</p> <p><b>Art. 2 games of chance run by the state, competences</b></p> <p>(1) The <i>Freistaat Bavaria</i> organises games of chance. Games of chance are</p> <p>a) lotteries</p> <p>b) bets</p> <p>(...)</p> <p>(3) The Ministry of Finance determines the type and form as well as the extent of games of chance</p> <p>(4) The games of chance are operated by the “Staatliche Lotterieverwaltung”. The “Staatliche Lotterieverwaltung” is a state institution without legal personality under the control of the Ministry of Finance.</p> <p>(5) With the consent of the Ministry of Finance the “Staatliche Lotterieverwaltung” can transfer the operation of games of chance to a legal entity organised under private law. This transformation is only authorised if the <i>Freistaat Bayern</i> is the only holder of its shares. (...)</p>	<p>State <b>Monopoly</b> (organisation of games of chance is exclusively reserved to the State and exercised by the “Staatliche Lotterieverwaltung”, a state institution without legal personality under the authority of the Ministry of Finance that exclusively works together with authorized offices; the selling of their tickets without authorisation is punished with fine of up to 250.000€)</p>	<p><b>Parliamentary documentation (Drs. 14/219, p.5):</b> «<i>Ratio legis</i> of the Bavarian Act on state lotteries is to satisfy the human passion for gambling but at the same time to minimize the dangers of gaming addiction and its negative consequences such as the destruction of the financial basis of subsistence, delinquency, manipulation, fraud, money laundering, irregular surrender of profits by unfair private operators.”</p> <p>The State monopoly on oddest sports bets has has been considered justified and proportionate due to the lacking experience with that specific type of bet which would require a double protection of the player: the prevention of gaming addiction and the protection against dangers engendered by the individual betting agreement between the operator and the player (BayVGH GewArch 2001, 65).</p> <p>As regards the practice of sports betting a recent <b>decision of the Constitutional court (1 BvR 1054/01)</b> calls the justification for the monopoly on sports bets into question, when the monopolist has recourse to aggressive marketing campaigns. The Court confirmed that the <b>prevention of gaming addiction</b> and the prevention of crime is in principle an important reason of public interest</p>

<p><b>Art. 3 Offices</b></p> <p>(1) The games of chance organised by the <i>Freistaat Bayern</i> may only be commercially exchanged in those offices that concluded a written agreement with the “Staatliche Lotterieverwaltung”.</p> <p>(2) A fine of not more than 250.000 € can be imposed on those who commercially buy or offer to buy, transfer or offer to transfer lottery tickets of public lotteries, raffles or documents with which shares of the tickets are transferred as property or the purchase of profits, as far as the operation is in the competence of the “Staatliche Lotterieverwaltung” in Bavaria</p>		<p>(reference was made to <i>Hayer/Mayer</i>, Das Suchtpotential von Sportwetten, Sucht 2003, 212). It stresses however that fiscal interests do not constitute a valid justification. The Court stated however that a State monopoly is disproportionate and thus unconstitutional if <b>it fails to pursue its objectives (prevention of gaming addiction etc.) in a coherent manner</b>. The interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes contradictory. The Bavarian legislator has to change its legislation until 2007, the Court left it in the legislator’s discretion to either admit a controlled access of private operators to the market or to strictly regulate the marketing strategy of the state operator in a way corresponding to its objectives such as consumer protection. It also claimed a control effectuated by a neutral body. In the meantime the interdiction of commercial betting by private operators is maintained.</p>
<p><b>Lower Saxony: Act on lotteries and bets - <i>Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen</i>, 21. 6. 1997 (GVBl. S. 289), last amendment 15.12.2005 (GVBl. S. 426) (GVBl. S. 664)</b></p> <p><b>sec. 3 betting operators</b></p> <p>A license is required to operate lotteries; to organise bets on a drawing of numbers (number pool lottery), or the results of sports competitions (sports bets) or raffles.</p> <p>(2) A license can be issued only to a company whose shares are indirectly or directly held by the Land. Other participants must be legal entities organised under public law or charities.</p>	<p>The holder of a license to operate games must be a company of which the State, alone or together with entities organised under public law and/or charities, holds the shares; the granting of a license depends on sufficient public need.</p>	<p><b>Justification (see Nds. Landtag, Drs. 13/2730):</b></p> <p>Lotteries, bets and raffles are subject to a prohibition and legislative sanction in sec. 284 <i>et seq.</i> StGB. Consequently strict conditions must be specified for the authorisation of these games of chance, especially for their commercial operation. To prevent dangers for the public participating in lotteries and bets, the Land is imperatively required to participate in companies organising games.</p>

<p><b>sec. 4 license</b> (1) A license may only be granted if 1. there is a sufficient public need (...)</p> <p><b>sec. 11 Lotteries and raffles of other operators</b> (1) Public lotteries and raffles operated by persons other than those specified in sec. 3 must be authorised. (2) The authorisation is granted only if 1. there is a sufficient public need for the operation of such a game 2. There is no danger of affecting authorised lotteries, bets and raffles 3. the revenues will be used for purposes in the public interest or other purposes deserving sponsorship (...) 6. The operator is a charity and guarantees that the game is operated in compliance with regulations, and that the revenues are used for the respective purposes specified.</p>		
<p><b>Saxony-Anhalt: Act on games of chance, Glücksspielgesetz, 22. 12. 2004 (GVBl. S. 846), last amendment 5.12.2005 (GVBl. S. 715)</b></p> <p><b>sec. 1 scope of application</b> This Act applies in addition to the Interstate Agreement on Lotteries of 18.12.2003/ 13.2.2004 (...)</p> <p><b>sec. 2 operation of games by the Land</b> The Land can operate games of chance itself or together with other Länder.</p>	<p>In Saxony-Anhalt, the enterprises authorised by the government to operate number drawing lotteries and sports bets are entirely governed by the State.</p> <p>There is a system of “double licensing”. The operator must first be authorised by an administrative act and then must obtain a license permitting him to operate. The Act provides for a Criminal penalty which relates to the exchange for the drawing of number lotto and sports bets. A license may be issued only for authorised games and subject to a list of further conditions. An intermediary from another</p>	<p><b>Justification:</b></p> <p>The measures base on the same considerations as listed in sec. 1 LottStV (canalising and control of the human passion for gambling prevention of excessive incentives to gamble, avoidance of exploitation for private or commercial purposes, guarantee that the gaming activities will be operated in an orderly fashion, guarantee that a major part of the revenue is used for public interest purposes)</p>

<p><b>sec. 3 Authorisation of betting enterprises</b></p> <p>(1) In Saxony-Anhalt, enterprises can be authorised by the government to organise and operate betting concerning the drawing of numbers and sports bets. The authorisation is discretionary.</p> <p>(2) An authorisation can only be granted to an enterprise of which the state holds all of the shares. (...)</p> <p><b>Sec. 4 : License</b></p> <p>The organisation and operation of games of chance under sec. 3 para. 1 phr. 1 is permitted subject to the issuance of a license. The license can only be granted to operators authorised under sec. 3 para.1 phr. 1. (...)</p> <p><b>Sec. 13 Exchange of games of chance</b></p> <p>(1) Any person who acts commercially or wished to act as an intermediary for the participation in games needs a license notwithstanding other provisions concerning licensing. (...)</p> <p>(2) A license can only be granted if</p> <p>1. the operation of the game in which the intermediary wishes to facilitate participation is authorised in the Land Saxony-Anhalt and the agency is necessary for the operation of the game.</p> <p>2. if there is a sufficient public need (...)</p> <p>(4) The license is not granted if (...)</p> <p>3. the applicant is not domiciled in Germany. For an applicant from an EU Member State a business establishment in Germany is sufficient</p>	<p>EU Member State must at least have a business establishment in Germany.</p>	
---	--	--



<p><b>Sec. 18 Criminal penalties:</b> Any person who receives or commercially exchanges as an intermediary bets concerning the drawing of numbers (number lotto) or concerning sport events (sports bets) for an enterprise which is not authorised in Saxony-Anhalt shall be punishable by imprisonment for not more than two years or a fine if the act is not punishable under the Criminal Code.</p>		
<p><b>Saxony: Act on State lotteries and bets, Gesetz über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesetz), 21. 10.1998 (GVBl. S. 598), last amendment, 12. 3. 2002 (GVBl. S. 111)</b></p> <p><b>sec. 1 para. 1 and 2:</b> (1) The Land Saxony operates 1. sports bets 2. number lotteries 3. instant lotteries (2) The operation of these activities can be delegated to a legal entity organised under private law.</p>	De facto monopoly	See sec. 1 LottStV
<p><b>Hessen: Act on state organised sports bets, number lotteries and additional lotteries, Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien, 3. 11.1998 (GVBl. I S. 406), last amendment 13.12.2002 (GVBl. I S. 797)</b></p> <p><b>sec. 1 para. 1:</b> The Land Hessen has the exclusive right to operate sports bets. (...)</p>	Express monopoly over sports bets	See sec. 1 LottStV

<p><b>Thuringia: Act on state lottery and sports bets</b>, <i>Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz</i>, 3. Februar 2000 (GVBl. S. 15), last amendment, 10.3.2005 (GVBl. S. 58)</p> <p><b>sec. 1:</b> Only the Land Thuringia is permitted to operate number lotteries and sports bets.</p>	Express monopoly over lotteries and sports bets	See sec. 1 LottStV
<p><b>Rhineland-Palatinate: Act on Public Games of Chance</b>, <i>Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel</i>, 14.6.2004 (GVBl. S. 322)</p> <p><b>Sec. 2:</b> According to sec. 16 para. 1 phr. 2 of the Interstate Agreement Concerning Lotteries, the Land Rhineland-Palatinate is authorised to delegate its duties under sec. 5 para. 1 of the Interstate Agreement to an enterprise. (3) This delegation requires the issuance of a license.</p> <p><b>Sec. 3 (4):</b> The license can be issued for up to 10 years and is renewable. The license cannot be transferred to a third party.</p>	License requirement	See sec. 1 LottStV
<b>2. Casino Gaming</b>		
<b>Examples Baden-Württemberg, Bavaria, Saxony-Anhalt, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Schleswig-Holstein, Lower Saxony, Nordrhein-Westphalia</b>		
<p><b>Baden-Württemberg: Casino Act</b> in the version of 9. October 2001 (GBl. of 22.10.2001, n°. 15, S. 571)</p> <p><b>sec. 1 para. 1: Casino licenses</b> (1) A casino may be operated with the authorisation of the Ministry of Interior in the</p>	<p><b>The number of Casinos is strictly limited.</b> Casinos can only be authorised in specific places by the Ministry of the Interior. The issuance of a license is discretionary. It can only be issued if the casino activity is neither contrary to public security and order nor affects public interests.</p>	<p>The former version of the Casino Act that introduced an exclusive ownership by state-held entities organised under public law was declared unconstitutional. Its official justification was based on an <b>increased ability to prevent danger due to more extensive options for state control, information and influence</b> (LT-Drs. 11/6878, S.</p>

<p>following cities: Baden-Baden, Konstanz and Stuttgart. The grant of such authorisation is discretionary.</p> <p>(2) The government of the Land with the consent of the parliament may grant licenses to other casinos by means of a regulation</p> <p>(3) The license is only granted if, the operation of the casino does not threaten public security or order or affect other public interests; the holder of a license and the other responsible persons guarantee the due operation of the casino .</p> <p><b>sec. 2 procedure of licensing, criteria for selection</b></p> <p>(1) The license is granted on the basis of a public tender. The public tender must be made public with a reasonable time for applications in the official gazette of Baden-Wuerttemberg. Applications which are not received within the deadline or do not contain all the required data, proof or supporting documents must be rejected without further substantive examination</p> <p><b>sec. 4 operation of public casinos</b></p> <p>(1) Persons under 21 of age are not allowed to enter the casino during the opening hours</p>	<p>An authorisation of additional casinos is subject to a governmental regulation which requires the consent of the Parliament.</p> <p>The authorisation procedure is based on a tender (sec. 1 and 2 Casino Act BW).</p> <p>Persons under 21 of age are not allowed to enter the casino</p>	<p>5) and the <b>guarantee that the proceeds are used for purposes of public interest</b>. The generation of large profits from an undesirable activity in a limited market should be avoided. The concrete provisions of the former version that banned private entities from the market were finally considered non-proportionate because they banned existing private casinos that operated in an “<b>exemplary</b>” manner for years in an unacceptable way (BVerfG, 19.7.2000, 1 BvR 539/96). The court however stated <b>that in principle the prevention of dangers is a valid justification</b> for such restrictive measures. It is the same for the guaranteed use of proceeds for purposes of public interests as long as the sole purpose is not to increase the state’s income.</p>
<p><b>Bavaria: Casino Act</b>, 26. July 1995 (GVBl. S. 350), last amendment 24.April 2001 (GVBl. 2001, 140)</p> <p><b>Art. 1 licence</b> Casino licences can be issued in the <i>Freistaat</i></p>	<p>Only a <b>State operator</b> can be granted a casino license for an entity of the State (“Staatliche Lotterieverwaltung”).</p> <p>Only a limited number of casinos are admitted (one casino per 1 million inhabitants) and only in</p>	<p>Limitation of an <b>undesired activity</b>, limitation of the desire to gamble, <b>BayVGH</b> , 22 ZB 02.2126, 22.10.2002</p>

<p>[Land] Bavaria in municipalities with state baths and in those municipalities that are acknowledged as health or vacation resorts under Art. 7 para.1 and 5 of the law on local taxes and fees (<i>Kommunalabgabengesetz</i>). In one district only one casino can be authorised per 1 million inhabitants.</p> <p><b>Art. 2 Granting of a license</b></p> <p>(1) The operation of a casino presupposes the granting of a license, which is issued by the Ministry of Interior.</p> <p>(2) The license can only be issued to the <i>Freistaat</i> [Land] Bavaria for a state enterprise for which the Ministry of Finance must apply.</p> <p>(3) (...) The granting of a license cannot be claimed</p>	<p>municipalities recognized as a State bath or health resort.</p>	
<p><b>Saxony-Anhalt: Casino Act</b>, 30. 8.2004 (GVBl. S. 544)</p> <p><b>sec.1 Licensing of casinos</b></p> <p>(1) In Saxony-Anhalt, public casinos as well as dependent branches of those casinos (for machine gaming) can be authorised at up to four locations per casino or branch. A license for a branch will only be issued to the holder of a casino license which actually operates the casino. There is no right to such a license.</p> <p>(2) Only entities organised under private law whose shares belong entirely and directly to the State can be casino operators.</p> <p>The Land is authorised to sell its shares in whole or in part; the licenses granted continue to be valid.</p>	<p>License requirement. The <b>State holds the shares of the private law entity operating the casino</b>. A license is only granted (for 10 years) if there is a sufficient public need.</p>	

<p><b>sec. 2 Authorisation (...)</b></p> <p>(2) The licence is only granted or maintained if</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. there is a sufficient public need</li> <li>2. the establishment or operation of a casino does not threaten public security or order, or affect other public interests.</li> </ol> <p>(3) The license is issued for a limited period of 10 years. (...)</p> <p>(7) A change of shareholders, a change of the holdings of shares, a participation of a silent partner or the creation of subshares requires prior authorisation.</p>		
<p><b>Rhineland-Palatinate: Casino Act</b>, 19.11.1995 (GVBl. S. 206), last amended 18.12.2001 (GVBl. S. 306)</p> <p><b>Sec. 1 para. 1</b> In the Land Rhineland-Palatinate can be authorised the operation of a casino (in 2 cities).</p> <p>(1) In (3 cities) can be authorised branches of the existing casinos.</p> <p>Sec. 2 (2) A license is granted for a period of ten years and can be prolonged for further 10 years.</p>	<p>License requirement and concession for up to 20 years for two licensees</p>	
<p><b>Saarland: Casino Act</b>, 9.7.2003 (GVBl. S. 2136)</p> <p><b>Sec. 1 para. 1, 3</b></p> <p>(1) In the Saarland, up to two casinos can be authorised. For "small games," branches can be authorised. The government specifies the locations. (...)</p> <p>(3) Only entities organised under private law can operate a casino if at least half of their shares are directly or indirectly held by the Saarland. The authorisation to operate a casino can neither be transferred to, nor exercised by, third parties.</p>	<p>Monopoly of state-dominated entities</p>	<p>Limitation of an undesirable activity, which is only allowed by the state for the purpose of limiting and canalising the human passion for gambling and to avoid exploitation by providing state-controlled gaming activities, <b>OVG Saarland</b>, 3 R 7/02, 21.11.2003 I</p>

<p><b>Saxony: Casino Act</b>, 9.12.1993 (GVBl. S. 1156)</p> <p><b>Sec. 1 para. 1, 2, 5</b></p> <p>(1) The operation of a casino requires a license (...)</p> <p>(2) The license must be issued to</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-The Land Saxony</li> <li>-An entity organised under private or public law which belongs entirely to the Land Saxony.</li> </ul> <p>(5) The authorisation can neither be transferred to, nor exercised by, third parties.</p>	State monopoly	Diminution of the desire to gamble <b>VG Leipzig</b> , 5 K 658/01,6.2.2003
<p><b>Lower Saxony: Casino Act</b>, 16.12.2004 (GVBl. S. 605)</p> <p><b>Sec. 1</b> In the Land Lower Saxony the Ministry of Finance can authorise up to 10 casinos. (...)</p> <p><b>Sec. 2: License</b></p> <p>(1) The license determines who may operate a casino, in which commune and in which specific location, and which games may be authorised. The license can include games on the internet. The license is not transferable.</p> <p>(2) A license may only be granted if the applicant and the directors guarantee that the casino activities will be operated in an orderly fashion. (...)</p> <p>(5) The license is limited to a period of 10 years. It can be at the earliest 3 years before the expiration of the first license be prolonged once for further 10 years.</p>	License requirement	

<p><b>Schleswig-Holstein: Casino Act</b>, 29.12.1995 (GVBl. S. 78)</p> <p><b>Sec. 1</b> In the Land Schleswig-Holstein casinos can be authorised.</p> <p>(1) Casinos can only be operated by entities organised under private or public law whose shares are entirely or predominantly held by the Land Schleswig-Holstein or a public law institution possessing legal personality</p>	<p>Monopoly of at least predominantly state-held entities</p>	
<p><b>Nordrhine-Westphalia: Casino Act</b>, 19.3.1974 (GVBl. S. 93) last amended 4 May 2004 (GVBl. S. 232)</p> <p><b>sec. 3</b></p> <p>(1) Shareholders of a company operating a casino can only be legal entities organised under public law or those legal entities organised under private law whose shares are exclusively held by public law entities.</p> <p>(2) The Land itself does not hold any shares.</p>	<p>The Land itself does not hold any shares but the operation of a casino must <i>de facto</i> be in the hands of public law entities</p>	
<p><b>4. Machine Gaming outside Casinos</b></p>		
<p><b>sec. 33c et seq. Trade Commerce and Industry Regulation Act (GewO)-<i>Gewerbeordnung</i></b> (GewO) in the amended version dated 22. 2.1999 (BGBl I 202); last amendment 6. 9. 2005 (BGBl. I S. 2725)</p> <p><b>sec. 33 c para. 1 subpara. 1 GewO:</b> The commercial operation of gaming machines that are equipped with a technical device that</p>	<p><b>Authorisation requirement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Authorisation for the operation of gaming machines required</li> <li>- The authorisation covers only the operation of types of machines authorised by the National Metrology Institute</li> </ul>	

<p>influences the score and enables the player to win something requires the authorisation of the competent authority.</p> <p><b>sec. 33 c Para. 1 Subpara. 2 GewO:</b> The authorisation covers only the type of machines which have been authorised by the National Metrology Institute</p>		
<p><b>Gaming Regulation (SpielV)</b> of 11.12.1985, last amended 27.1. 2006 (BGBl. I S. 280)</p>	<p>The gaming regulation 2006 establishes conditions as to both the <b>construction</b> (§ 11 et seq. SpielV), <b>and installation and surveillance</b> (§ 6 et seq. SpielV) of gaming machines. E.g. The operation of machines not approved by the National Metrology Institute can be prohibited. The conditions of authorisation by the National Metrology Institute are strict and limit the stake money, losses and winnings. The operation of more than three machines per location is not permitted; in gaming dens, the number is limited to 12.</p>	
<b>Bets on Horse races</b>		
<p><b>Horse races Betting and Lottery Act (RennLottG)</b> of 8 April 1922, last amended 24.8.2002 (BGBl. I 3412)</p> <p><b>sec. 1</b></p> <p>(1) An association wishing to act as totalisator requires the authorisation of the competent authority. (...)</p> <p>(3) The authorisation can only be issued to associations that can provide assurances that the proceeds will be used only for the promotion of horse breeding</p>	<p><b>Authorisation requirement:</b></p> <p><b>Totalisator: sec. 1 para. 1, 3 RennLottG:</b> The authorisation can only be granted to associations whose sole aim is the promotion of horse breeding.</p> <p><b>Bookmaker: sec. 2 para.1, 2 RennLottG:</b> The authorisation is subject to conditions; in particular it is limited to a specific location and for the individuals working for the bookmaker's account.</p>	



<p><b>sec. 2</b></p> <p>(1) The commercial negotiation or exchange of bets on horse races (bookmaker) requires the authorisation of the competent authority.</p> <p>(2) A bookmaker requires the authorisation for the specific location where the bets are accepted or exchanged and for the individuals who accept or exchange bets for the bookmaker's account. The competent authority can only issue authorisations for locations within its territory. (...)</p> <p><b>sec. 5</b></p> <p>(1) A person who acts as a totalisator or who commercially accepts or exchanges bets without authorisation, shall be punished by imprisonment for not more than two years or a fine.</p> <p><b>sec. 6</b></p> <p>(1) A person who commercially invites or offers the acceptance or exchange of bets or accepts offers for the acceptance or exchange of such bets, shall be punished by imprisonment for not more than six months or fine of a sum equal to not more than 180 daily rates. This does not apply to invitations or offers of authorised bookmakers and the persons who are authorised by the competent authority to accept or exchange bets on the bookmaker's account, to the extent that these persons act on the behalf of the bookmaker.</p>		
<p><b>Implementing provisions to the Horse Races Betting and Lottery Act (RennLottAB) of 16 June 1922, last amended 21.8.2002 (BGBl. I 3322)</b></p>	<p>The issuance of the license depends on certain specific conditions; the pursuit of the activity can be restricted</p>	

<p><b>Conditions of the granting of an authorisation</b></p> <p><b>a) Totalisator</b>  <b>sec. 2</b>  (1) Only horse racing or breeding associations may be granted a license for the organisation of a totalisator.  (2) The license must be granted separately for each association and its scope is limited to certain tracks. (...)</p> <p><b>sec. 5</b>  The tracks on which the totalisator can be placed and the lowest bid permitted must be stipulated. The association can be allowed to install betting offices outside the track for its own account and for other German totalisator businesses.</p> <p><b>b) Bookmaker</b>  <b>sec. 3</b>  (1) Authorisations are only granted to bookmakers who can prove that they personally provide impeccable management services and have the necessary commercial skills for the exercise of a bookmaker's profession.  (2) The bookmaker must pay a security guarantee for himself and for each person acting on his behalf in the acceptance or exchange of bets (bookmaker's assistant).</p> <p><b>sec. 6</b>  (1) The bookmaker must be imposed restrictions to which the bookmakers and their assistants are subject in the exercise of their profession on-track or off-track as</p>	<p><b>a) Totalisator</b></p> <p><b>sec. 2, 5 Renn LottAB</b>  only horse racing or-breeding associations obtain a license which will be limited to certain tracks; the installation of betting offices outside the track is only possible for their own and for other German totalisator businesses.</p> <p><b>b) Bookmaker</b></p> <p><b>sec. 3, 6 RennLottAB</b>  professional qualifications required, restrictions on the pursuit of the activity, prohibition of certain types of bets by the authority, granting of a license depends on payment of a security guarantee for the bookmaker and his personal</p>	
---	---	--

<p>regards the location and the designation of their localities. They may be prohibited from accepting certain types of bets. The competent authority can issue provisions concerning general restrictions of that kind which should apply to all bookmakers.</p> <p>(2) The bookmaker may accept or exchange bets for all races within the locality for which he is granted an authorisation for the acceptance or exchange of bets, provided there are no restrictions according to para. 1, which are valid for all bookmakers. Authorisation for single races in a Land for which the bookmaker holds no license can be issued by the competent authority upon specific request</p>		
<b>5. Promotion Sales Services</b>		
<p><b>sec. 33c et seq. Trade Commerce and Industry Regulation Act -</b>  <i>Gewerbeordnung (GewO)</i> in the amended version, 22. 2.1999 (BGBl I 202); last amendment 6. 9. 2005 (BGBl. I S. 2725)</p> <p><b>sec. 33 d para. 1 GewO:</b> The operation of other games which allow players to win something requires the authorisation of the competent authority.</p> <p><b>sec. 33 d para. 2 GewO:</b> The license is only granted if the applicant holds a certificate of non-objection issued by the Federal Office of Criminal Investigation, or a copy of such certificate.</p>	<p>If these services meet the criteria of sec. 33d GewO a license is required.</p>	<p><b>Justification:</b> Consumer protection</p>

<p><b>sec. 4 Act on Unfair Trading (UWG)</b> , 3.7.2004 (BGBl. I, 1414) in effect since 8 July 2004</p> <p>One who (...) does not clearly and unequivocally indicate the conditions of participation of a prize competition or a game of chance made for publicity purposes and who makes the participation of consumers in a prize competition or a game of chance subject to the acquisition of a good or the request of services, acts unfairly as that term is defined in <u>sec. 3</u> of the Act, except when the prize competition or the game of chance is by its nature connected with the good or the service.</p>	<p>The participation of consumers in games must not be structured in such a way that the acquisition of a good or the request of service is a condition to such participation. (see OLG Hamburg, 3 U 281/01, 27.6.2002; a combination of a game of chance and the order of goods is illicit, if the consumer is requested to order a good when asking for his prize.)</p>	<p><b>Justification:</b> Consumer protection</p>
--	---	--

**B) DRAFT LEGISLATION**

A decision which could constitute an obstacle has not been identified in the draft legislation at our disposal.

**C) SELF-REGULATION**

A decision which could constitute an obstacle has not been identified in the self regulation at our disposal.

## D) JURISPRUDENCE

### Preliminary Comment

The jurisprudence concerning gaming is considerable and wide-ranging. Most of the decisions concern **sports bets** which seem to be the most controversial topic.<sup>529</sup> There appears to be no clear consensus among the courts concerning how to interpret the applicable gaming provisions and in particular sec. 284 StGB.<sup>530</sup>

The decisions concern either the **conditions for the admission of betting operators to the market which (at least de facto) provide for State operators or focus on the criminal provision of sec. 284 StGB, which punishes the unlicensed organisation and operation of games but which is also applied to decide upon the operation of games as an act of unfair competition.**

It is difficult to resume the pertinent jurisprudence as opposite arguments have been brought forward either against or in favour of sec. 284 StGB or the Länder administrative gambling rules. As regards sec. 284 StGB the courts chose **no uniform approach** to tackle the question of whether an operator can be prosecuted, if e.g. he is holding a foreign license.

An important number of courts **confirmed the EC law compatibility of German gaming provisions.**<sup>531</sup> They decided to **strictly apply the relevant criminal provision of sec. 284 StGB**, especially in **Civil Law matters concerning judgments based on unfair trading** which relate

<sup>529</sup> The jurisprudence concerning sports bets is extensive. The courts of all instances of several Länder the federal Supreme Court, the federal administrative court and recently the federal Constitutional Court rendered judgements concerning sports bets.

<sup>530</sup> It has initially even been brought into question whether sports bets constitute a game of chance, and if the provisions of the penal code punishing games without official permission are applicable. See also Rausch, Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit staatlicher Monopole bei Sportwetten in GewArch 2001, 102 (105) and e.g. AG Karlsruhe-Durlach 1 Ds 26 Js 31893/98, 13.7.2000.

<sup>531</sup> E.g.: BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004; BGH I ZR 279/99, BGH, I ZR 172/99, 11.10.2001, BayObLG, 5St RR 289/03, 26.11.2003; Hanseatisches OLG, 5 U 23/04, 12. 8.2004, Hanseatisches OLG, 5 U 32/04, 312 O 339/03, 19.8.2004; Hanseatisches OLG, 5 U 74/01, 5.6.2002, Hanseatisches OLG, 3 U 218/01, 10.1.2002, Hanseatisches OLG, 5 U 131/03, 12. 8. 2004, OLG Köln 6 U 145/05, 21.4.2006, OLG Köln, 12.9.2005 (6 U 91/05); OLG Köln, 6 U 53/98, 22.10.1999; OLG Köln 6 U 195/97, 21.5.1999; OLG Hamm, 3 Ss 435/03, 3.12.2003, OLG München, 27.10.2005, 6 U 5104/04; OLG Bremen 11.11.2004 (2 U 39/04); LG Hamburg 315 O 755/03; 315 O 839/04, 3.2.2005, 16.09.2004, LG Hamburg, 315 O 950/04, 17.3.2005, AG Regensburg, 6 C 295/04 29.06.2004; BVerwG 6 C 2.01, 28.3.2001; BayObLG, 5 St RR 289/03, 26.11.2003; BayVG, 24 CS 04.1101, 21.12.2004; BayVG 24 BV 03.3162, 29.9.2004; VG Baden-Württemberg, AZ: 6 S 1288/04, 15.1.2005; OVG Sachsen-Anhalt, 1 M 476/05, 4.5.2006; OVG Sachsen-Anhalt, 1 M 91/05, 18.03.2005; Niedersächsisches OVG, 11 ME 369/03, 17.03.2005; OVG NRW, 4 B 2096/03, 14.5.2004; OVG NRW, 4 B 1844/02, 4 B 2124/02, 13.12.2002; OVG NRW, 11 ME 420/02, 4.3.2003; VG Gelsenkirchen, 16 L 2273/03, 18.09.2003; VG Arnsberg, 1 L 1646/03, 17.11.2003; VG Köln, AZ: 6 L 2130/04, 8. 12. 2004; VG Stade, 6 B 1674/03, 27.11.2003; VG Kassel, 4 G 278/05 17.3.2005; VG Bayreuth B 1 S.03 939, 09.08.2004; VG Mainz 6 L 1235/04.MZ, 01.02.2005; VG München, M 16 K 02.215427. 1. 2004; VG Gelsenkirchen, 16 L 2273/03, 18.9.2003; VG Karlsruhe, 11 K 1725/00, 21.9.2000; VG Koblenz, 2 L 2096/03.KO, 29. 12. 2003; VG Münster, 1 L 118/04 ,11.3.2005

to the violation of sec. 284 StGB. The decisions either do not raise the question of compliance with the EC-freedoms at all or avoid an in depth discussion arguing that any gaming without a license issued by a German *Land* is to be regarded as illegal and that the question of the EC-law compatibility is a matter to debate rather in the context of the administrative *Länder* legislation and their license issuing practice. The operator wishing to act on German territory has first to take legal action in order to gain the granting of a license, the examination of EC law aspects has to be reserved to this administrative procedure. The courts base their argumentation **on a decisive judgement of the Supreme Court (BGH, 1.4.2004, 1 ZH 317/01 “Schöner Wetten”)**, which states that the Gambelli judgement would not be relevant for the interpretation of sec. 284 StGB, as the provision does not decide whether and to what extent games of chance as such are permitted. **Independent on the fact that gaming provisions are –or not- to be considered incompatible with Art. 43 and 49 EC, the organisation of games would not be legal without authorisation.** The authorisation is not replaceable by a foreign license, because the **principle of origin<sup>532</sup> is not applicable to gambling services.** The BGH also indicates that every operator wishing to act on German territory has first to take legal action in order to gain the granting of a license and that the examination of EC law aspects has to be reserved to this administrative procedure. These arguments have been confirmed in a recent decision rendered by the **OLG München.**<sup>533</sup>

Some courts expressly held that sec. 284 StGB is compatible with European law and jurisprudence and considered the strict conditions for licensing to be a **legitimate and proportionate means** for protecting public interests.<sup>534</sup> **The safeguard of public and social order; consumer protection; the prevention of crime and fraud, of the exploitation of the human passion for gambling, for profitmaking and of gambling addiction; the guarantee that the gaming activities will be operated in an orderly fashion and the net proceeds are used for purposes of public interest** are the justifications on which the argumentation is based. The fact that an operator holds a foreign license or is subject to a foreign control system is in most of the cases not taken into consideration.<sup>535</sup>

<sup>532</sup> See Art. 3 directive 2000/31/EC.

<sup>533</sup> OLG München, 27.10.2005, 6 U 5104/04 ; Also the OLG Köln held that there has to be taken recourse to the administrative procedure of applying for a license and in this procedure EU law has to be examined.

<sup>534</sup> E.g.: BGH I ZR 279/99, BGH, I ZR 172/99, 11.10.2001, BayObLG, 5St RR 289/03, 26.11.2003; Hanseatisches OLG, 5 U 23/04, 12. 8.2004, Hanseatisches OLG, 5 U 32/04, 312 O 339/03, 19.8.2004; Hanseatisches OLG, 5 U 74/01, 5.6.2002, Hanseatisches OLG, 3 U 218/01, 10.1.2002, Hanseatisches OLG, 5 U 131/03, 12. 8. 2004, OLG Köln 6 U 145/05, 21.4.2006, OLG Köln, 12.9.2005 (6 U 91/05); OLG Köln, 6 U 53/98, 22.10.1999; OLG Köln 6 U 195/97, 21.5.1999; OLG Hamm, 3 Ss 435/03, 3.12.2003, OLG München, 27.10.2005, 6 U 5104/04; OLG Bremen 11.11.2004 (2 U 39/04); LG Hamburg 315 O 755/03; 315 O 839/04, 3.2.2005, 16.09.2004, LG Hamburg, 315 O 950/04, 17.3.2005, AG Regensburg, 6 C 295/04 29.06.2004.

<sup>535</sup> E.g. decisions of the BGH (14.3.2002, I ZR 279/99”Sportwetten III; Intertops”) the BVerwG (5.2.2004, 6 B 10.04 ) and the BayObLG (26.11.2003, 5 St RR 289/03).

There is however equally an important number of courts,<sup>536</sup> which **doubt the constitutionality and/or EC-law compatibility** of the *Länder* gaming provisions and/ or sec. 284 *et seq.* StGB, thus **administrative and criminal law decisions**. These courts have held *inter alia* that the (*de facto* or express) ban of private entities from the gaming market is not proportionate and less excessive measures would be equally sufficient. It has been argued that **licenses issued by other states, especially Member States, should be taken into consideration**. A contradiction is seen in the fact that the justification for a state monopoly officially bases on the **avoidance of dangers for the public caused by games of chance and the maintenance of the social order while the the operation of games is highly commercialised, the monopolist itself has recourse to aggressive advertising campaigns and regularly introduces new gaming structures.**<sup>537</sup>

An important decision concerning the **constitutionality** of the Bavarian gaming provisions in a sports bets case has been rendered the 28 March 2006 (1 BvR 1054/01). The plaintiff, a bookmaker for horse race betting who unsuccessfully tried to obtain a license for the operation of sports bets, argued that the monopoly on sports bets would be unjustified and disproportionate, considering the official justifications as unsuitable for achieving the objectives they purport to attain and the objectives as such a pure allegation. The Constitutional Court indeed confirmed that the legislation of the *Land* in question (Bavaria) which provides for a State monopoly has to be revised because it violates the German constitution.

According to the Court it is in principle in the discretion of the legislator to opt for a State gaming monopoly, however, the restrictions the legislator's decision entails must not be disproportionate. The Court confirmed that the **prevention of gaming addiction** and the prevention of crime is in principle an important reason of public interest. It stresses however that **fiscal interests do not constitute a valid justification**. The Court points out that the Bavarian monopoly actually fails to pursue its objectives (prevention of gaming addiction etc.) in a coherent manner and that the interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes contradictory. **The Court stressed that the examination of constitutionality follows the same criteria as the analysis of the EC-law compatibility.**

It is open if this judgement leads to the demise of the State monopoly, as the court obliges the Bavarian legislator to change the legislation at issue until the end of 2007 but **leaves it in his discretion to either admit a controlled access of private operators to the market or to strictly regulate the marketing strategy of the state operator in a way corresponding to its objectives such as consumer protection**. It

<sup>536</sup> E.g.: BVerfG, 1 BvR 1054/01, 28.3.2006, BVerfG, 1 BvR 223/05, 27.4.2005; BVerfG, 1 BvR 1446/04, BVerfG, 1 BvR 2495/04, 1.12.2004, 26.8.2004; HessVGH, AZ.: 11 TG 3060/03, 9. 2. 2004; Az.: 11 TG 2096/04, 27.10.2004; LG Hamburg, 629 Qs 56/04, 12.11.2004 ; OVG Schleswig-Holstein 3 MB 80/04, 18.01.2005; OVG Sachsen, 3 BS 28/04, 405/03, 22.12.2004 ; OVG Koblenz, 12 B 10467/05, 2.7.2005, OVG Hamburg, 4 Bf 44/01, 12 VG 914/2000, VG Hamburg, 16 E 885/06, 21.4.2006 VG Kassel 2 G 701/04, 24.06.2004, 07.05.2004, VG Osnabrück, 2 B 60/03 VG Halle 3 B 86/04 HAL, 17.01.2005 VG Schleswig, 12 B 60/04 24.09.2004, VG Stuttgart, 5 K 2107/03, 15.10.2003 VG Stuttgart, 10 K 1472/05, 8.9.2005, VG Karlsruhe, 3 K 145/04, VG Karlsruhe, 11 K 160/04, 10. 5. 2004; VG Aachen, 3 L 17/04, 12. 11. 2004; VG Minden, 3 L 804/04, 12.11.2004; LG Karlsruhe, 14 O 3/04 – KfH III, 21. Januar 2004; LG Baden-Baden, 2Qs 157/04, 2.12.2004; LG Köln, 105 Qs 80/05, 14.7.2005, LG Hamburg, 629 Qs 56/04, 12.11.2004 (Hamburg), LG Darmstadt, 3 Qs 144/05, 11.03.2005; LG München I, 5 Qs 41/2003 27. Oktober 2003; AG Heidenheim, 3 Ds 424/03, 4.12. 2003; AG Recklinghausen; 32 Ds 11 Js 474/04, 10.03.2004.

<sup>537</sup> VG Stuttgart, 5 K 2107/03, 15.10.2003 citing BVerwG 6 C 2.01, 28.3.2001, VG Düsseldorf, 18 K 11762/96, 31.8.2001).



also claimed a control effectuated by a **neutral body**. In the meantime **the interdiction of commercial betting by private operators is maintained. Consistency between the exercise of the monopoly and the alledged aims has however to be realised with immediate effect.** The court did **not pronounce itself on the application of sec. 284 StGB** but left it in the discretion of the instance courts.

The significance of this decision for the question of the EC law compatibility of German gaming provisions is actually controversially discussed.<sup>538</sup> The BVerfG in its decision of 28.3.2006 **did not pronounce itself** on the question of the EC Law compatibility of national gambling rules, as the arguments alleged in that case **did not base or focus on the cross border-aspects of the transmission of bets.**<sup>539</sup> In a former recent decision<sup>540</sup> the German Constitutional Court had more clearly raised the question of the **EC law conformity** of sec. 284 StGB, stating that the Courts of First Instance which were called upon to rule in a provisional procedure about a sporting bets case did not sufficiently take into account the supremacy of application of the community law and examine the criteria set up by the European Court of Justice. The Court indicated that the interest of a sports bets operator in continuing his business may –due to the unclear legal situation - outweigh the public interest in the enforcement of the prohibition order. It is now controversial whether this decision has become obsolete due to the BVerfG ruling of 28.3.2001, 1 BvR 1054/01. The OVG Sachsen –Anhalt, 1 M 476/05, 4.5.2006, which considers the State monopoly to be compatible with EC law, as the decision of the BVerfG 1 BvR 1054/01, 28.3.2006 led to immediate changes of the current advertising practice of State operators adding that a general exemption from the authorisation requirement for the transmission of bets would not be necessary to meet the requirements of EC law. Another recent decision has been rendered by the VG Hamburg (Az. 16 E 885/06), 21.4.2006, which takes the counter position. In a case concerning the cross border transmission of bets, the court raised important doubts as to the compatibility of gaming rules with EC law as set out in the Gambelli criteria and suspended the prohibition order, stressing that **concrete dangers for the public order which base on the fact that the operation of bets was linked with the private sector have not been sufficiently set forth.**

**In summary, then, two types of decisions exist: those that consider German gaming rules to be justified and proportionate and those that raise the question of the unconstitutionality and/or EC-law incompatibility of the relevant provisions.**

In the **first chapter** of the jurisprudence analysis, we will thus cite jurisprudence of the Federal and Regional Courts challenging the EC-law-compatibility of the German gambling rules (especially sec. 284 StGB).

A **second chapter** is then dedicated to the jurisprudence which may constitute a barrier to the freedom to provide and receive services.

<sup>538</sup> See the decisions OLG Köln, 6 U 145/05, 21.4.2006, declaring the former decision of the BVerfG 1 BvR 223/05, 27.4.2005 as obsolete but nevertheless stating that the EC Law compatibility would not be a pertinent question for the civil law case the court decided upon; OVG Sachsen – Anhalt, 1 M 476/05, 4.5.2006; OVG Halle, 3 B 56/06, 4.5.2006

<sup>539</sup> As a reaction to the BVerfG decision of 28.3.2006, the Länder pronounce prohibition orders against existing private betting offices, where their closing has been suspended by the courts. In parallel as to the information received by the stakeholders (Statement of the Ministry of Interior - Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 19.5.2005) the Länder started implementing measures to guarantee consistency of their gambling policy with the aim of consumer protection such as restrictions of publicity and start guaranteeing and identity and age control in case of internet bets and providing information on gambling addiction.

<sup>540</sup> BVerfG, 1 BvR 223/05, 27.4.2005.

Any decision which either do not add any new aspect in addition to the decisions cited in the first and second chapter or do not fall within these categories because no comment can be made in relation to the freedom to provide and receive services can be found in the **listing** but is not discussed in the tables below..

**REMINDER:** The present study refers to a large number of cases. Considering the extensive jurisprudence in this area it attempts to be as comprehensive as possible, however it is not meant to be a complete enumeration of all decisions rendered. It tends to provide an overview of the various arguments alleged as regards the compatibility or incompatibility of German gaming rules with EC law.

The Institute has been asked to insert further decisions to supplement the very long list of decisions contained in the tables. They have all been included in the listing under II./D. but only been taken into account in the tables of this chapter, where they provide any additional information or argument to those decisions which have been included, as it is not the number of court decisions which is of interest but the arguments alleged by the courts in favour or against the EC law compatibility of national measures.<sup>541</sup>

<sup>541</sup> In the same sense: if a decision has been **reversed** but contained a **detailed official reasoning** on the question of compatibility or incompatibility of the German gambling provisions, the decision has been cited, **to provide the information on the court's reasoning**. In the annex of the study containing the stakeholders' comments is included a table prepared by the German **Lotto /Toto Block**, precisising further decisions which should be mentioned in the tables. Some of them do not tackle the question of EC law compatibility of national provisions or practices. Where a more detailed reasoning has been made providing information on the question of the EC law compatibility and the **arguments to justify national measures and confirm their proportionality**, have **not been already mentioned in other decisions** contained in the table, **it has been added**. This is in particular the case for decisions **rendered in 2006** (most of them in April or May) – the study was initially limited to decisions rendered until the 31.12.2005. Due to the jurisprudential development (decision of the Constitutional Court, 28.3.2006, 1 BvR 1054/01) and the particular German situation, the new decisions had to be taken into account. The same remark can be made as regards the comment of the betting associations VEWU, DBV and IFEB, citing further decisions on sports bets. These decisions have been included in the listing, but only further explained in the tables where any new argument has been discussed. The complete list of briefly commented decisions handed over by the German Lotto Toto Block is contained in the stakeholder comments in the annex and may be consulted for additional information on gaming cases **confirming** the EC law compatibility of German gaming rules.

# 1) Jurisprudence of the Federal and Regional Courts *challenging* the EC-law-compatibility of German gambling rules (especially sec. 284 StGB) <sup>542</sup>

<i>Bets</i>	
<p><b>BVerfG, 1 BvR 1054/01, 28.3.2006</b></p> <p><b>Sports bets</b></p>	<p><b>Art. 12 GG, Gambelli-Criteria</b></p> <p>The plaintiff, unsuccessfully trying to obtain a license, argued that the monopoly on sports bets would be unjustified and disproportionate, considering the official justifications as unsuitable for achieving the objectives they purport to attain and the objectives as such a pure allegation.</p> <p>The Constitutional Court indeed confirmed that the legislation of the <i>Land</i> in question (Bavaria) which provides for a State monopoly has to be revised because it <b>violates the constitution</b>. According to the Court it is in principle in the discretion of the legislator to opt for a State gaming monopoly, however, the restrictions the legislator's decision entails must not be disproportionate. <b>The Court confirmed that the prevention of gaming addiction and the prevention of crime is in principle an important reason of public interest</b> (reference was here made to concrete studies, see <i>Hayer/Mayer</i>, Das Suchtpotential von Sportwetten, Sucht 2003, 212). The court stresses however that <b>fiscal interests do not constitute a valid justification</b>. The Court points out that the Bavarian monopoly actually fails to pursue its objectives (prevention of gaming addiction etc.) in a coherent manner and that the interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes contradictory. <b>The Court stressed that the examination of constitutionality follows the same criteria as the analysis of the EC-law compatibility as effectuated in the Gambelli case.</b></p> <p>It is open if this judgement leads to the demise of the State monopoly, as the court obliges the Bavarian legislator to change the legislation at issue until the end of 2007 but leaves it in the discretion of the legislator to either admit a <b>controlled access of private operators to the market or to strictly regulate the marketing strategy</b> of the state operator in a way corresponding to its objectives such as consumer protection. It also claimed a control effectuated by a neutral body.</p> <p>In the meantime <b>the interdiction of commercial betting by private operators is maintained but consistency between the exercise of the monopoly and the alleged aims has however to be realised with immediate effect</b>. The court did not pronounce itself on the application of sec. 284 StGB but left it in the discretion of the instance courts.</p>

<sup>542</sup> The table also illustrates which case concerned **civil law** matters (unfair trade), **criminal law** (sec. 284 StGB) or **administrative law** (Monopolies and authorisation requirement).

<p><b>BVerfG</b>, 1 BvR 223/05, <b>27.4.2005</b> (VG München, M 22 S 04.873, 29.3.2004, BayVG, 24 CS 04.1101, 21.12.2004)</p> <p><b>Sports bets</b></p>	<p><b>sec. 284 StGB – Doubts concerning the EC-law compatibility of sec. 284 StGB – Gambelli-Criteria</b></p> <p>In this decision, the German Constitutional Court indicates that there are doubts regarding the conformity of sec. 284 StGB with the <i>Gambelli</i> criteria. It stated that the Courts of Instance which were called upon to rule in a provisional procedure about a sports bets case <b>did not take into consideration the supremacy of application of the community law and the criteria set up by the European Court of Justice</b>, when examining whether the interest of a sports bets operator in continuing his business outweighs the public interest in enforcing the prohibition order. According to the court, the <i>Gambelli</i> decision does not only affect the EC-law compatibility of national gaming monopolies but also the question whether the related sanctions infringe the supremacy of community law.</p>
<p><b>BVerfG</b>, 1 BvR 1446/04, <b>BVerfG</b>, 1 BvR 2495/04, <b>1.12.2004, 26.8.2004</b></p> <p><b>Sports bets</b></p>	<p><b>Art. 19 IV GG, sec. 80 para. 7 subpara. 2 VwGO – Interdiction of the exchange of bets</b></p> <p>The plaintiff petitioned the Constitutional Court to challenge an order of immediate enforcement of a prohibition to exchange bets. The Constitutional Court criticised the instance courts which were denying that the <b>interest of a businessman exchanging sport bets</b> in continuing his business <b>outweighs the public interest</b> in enforcing the prohibition order, without taking into account the fact that the plaintiff exchanged bets with a bookmaker holding a license of another EU-Member State and that the circumstances of the case had changed because of the new ECJ-jurisprudence in the matter (<i>Gambelli</i>-case). This might have lead to sec. 80 VII 2 VwGO, which provides for the reversal or modification of a ruling made in a provisional procedure (see also VG Baden-Württemberg, NVwZ 1999, p. 785). The court of instance should also have taken into account the fact that the plaintiff tried to obtain in vain an exchange license from the Monopolist West-Lotto.</p>
<p><b>OVG Schleswig-Holstein</b> (Schleswig-Holstein) 3 MB 80/04, <b>18.01.2005</b></p> <p><b>Sports bets</b> <b>Administrative law</b></p>	<p><b>sec. 284 StGB</b></p> <p>The plaintiff exchanges sport bets in Germany for a <b>sports betting service-provider located in Austria</b>, who has an official permit to do so. In August 2004 the German authorities banned the activities of the plaintiff with immediate effect. The plaintiff demanded successfully the suspension of this interdiction. The appeal lodged by the German authorities remained unsuccessful.</p> <p>The Court raises doubts as regards the application of sec. 284, 27, respectively sec. 284 para. 4 StGB, because the company held a national license to operate bets, the further clarification was however reserved to the main proceedings. As sec. 284 StGB is estimated to be not fulfilled, a discussion of European law aspects was superfluous.</p>
<p><b>OVG Sachsen</b>, 3 BS 28/04, 405/03, <b>22.12.2004</b></p> <p><b>Sports bets</b></p>	<p><b>sec. 284 StGB - Interdiction of Sports bets</b></p> <p>According to the court private entities can legally offer sports bets. The claimant has sufficiently substantiated that the Oddset-bets which he wanted to exchange do not differ fundamentally from those, offered by the state's Lotto operators. The court noted that a violation of Art. 49 and 50, Art. 55, 48 EC Treaty cannot be excluded, as bets were exchanged with</p>

<p><b>Administrative law</b></p>	<p>an operator <b>holding a Member State license</b>. The court stresses that restrictive measures in the field of lotteries and bets can be justified, these barriers must then however <b>really aim at limiting the possibilities to gamble and the financing of social activities resulting from the income of such games must be a incidental consequence and not the reason for such barriers</b>.</p> <p>The ECJ recently held that a State cannot plead the limiting of possibilities to gamble for reasons of public order if Statal offices promote the participation in games of chance, lotteries and bets to increase the income for the public budget. A danger of private Oddset-bets-operators and a reason for a state monopoly cannot be seen where the state commercially advertises sports bets in the media.</p>
<p><b>OVG Koblenz</b>, 12 B 10467/05 (Rhineland-Palatinate) <b>2.7.2005</b></p> <p><b>Administrative law</b></p>	<p>The courts raises doubts as regards the conformity of sec. 284 StGB with EC law in light of the Land's gaming legislation and referres hereby to the <b>Gambelli</b> decision. It equally questiones the compatibility with the German Constitution The court points out that the criminalisation of an unlicensed operation of games is doubtful where in practice private entities are banned from the market. <b>Even if sec. 2 para. 2 of the gaming act in Rhineland-Palatinate allows in principle the access of private operators to the market (as an exeption to sec. 5 para. 1, 2, see 16 para. 1 LottStV) there is a de facto ban on them, as only one monopolist is admitted.</b></p>
<p><b>OVG Hamburg</b>, 4 Bf 44/01, 12 VG 914/2000</p> <p><b>Horse bets</b></p> <p><b>Administrative law</b></p>	<p>An interdiction of the exchange of bets <b>with foreign bookmakers</b> is not lawful. The permit issued on the basis of sec. 2 Rennwett/LottG <b>comprises the authorisation to exchange bets with foreign bookmakers</b>, the interpretation of the provision does not reveal any indication that the legislator wanted to exclude that possibility. The activities of bookmakers are <b>not limited to those activities which lead to fiscal revenues</b>.</p>
<p><b>HessVGH</b>, AZ.: 11 TG 3060/03, <b>9. 2. 2004</b></p> <p>See decision of 27.10.2004 - Az.: 11 TG 2096/04 = operator of the Isle of Man not enjoying the freedom granted by the EC-treaty</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Administrative law</b></p>	<p><b>sec. 284 StGB –sec. 1 para. 1 subpara.1 und para. 5 SpW/LottoG (Hessen) - recognition of foreign licenses</b></p> <p>The prohibition based on sec. 1 para. 1 subpara 1 and para. 5 SpW/LottoG (Hessen) bzw. sec. 284 StGB of the exchange of private sports bets undertaken by an enterprise resident in Germany but organised by a foreign bookmaker raises important doubts with respect to the EC-law compatibility (<i>Gambelli</i>).</p> <p>The decision had to be corrected because the operator was not established in an EU Member State</p>

<p><b>VG Hamburg</b>, 16 E 885/06, <b>21.4.2006</b>.</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><i>Administrative law</i></p>	<p><b>After the BVerfG decision of 28.3.2006</b> (1 BvR 1054/01) in a case concerning the cross border transmission of bets, the court raised important doubts as to the compatibility of gaming rules with EC law as set out in the Gambelli criteria and suspended the prohibition order, <b>stressing that dangers for the public order justifying the immediate enforcement of the order have not been sufficiently set forth.</b></p>
<p><b>VG Aachen</b>, 3 L 17/04,<b>12. 11. 2004</b> (Nordrhine-Westphalia)</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><i>Administrative law</i></p>	<p>The court held in a provisional procedure that the sport bets monopoly is likely to be incompatible with EC-law and Art. 12 of the German constitution (occupational liberty)</p> <p>The private interest of the affected person must outweigh the public interest in immediate enforcement of an official order, because the court has significant doubts as regards the state monopoly on sporting bets in Nordrhine-Westphalia.</p>
<p><b>VG Kassel</b> (Hessen) 2 G 701/04, <b>24.06.2004</b></p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><i>Administrative law</i></p>	<p><b>Sec. 1 Hessian Law on Lotteries and Bets, Art. 43, 49 EC + Art. 12 (1) German Constitution</b></p> <p>Sporting bets of privately-owned service-providers are legal, <b>any other interpretation violates the constitution</b> (Art. 12 GG). The ruling refers to the <b>incoherency of the objectives of Hessian rules with the marketing strategy of the State operator.</b></p>
<p><b>VG Karlsruhe</b>, 11 K 160/04, <b>10. Mai 2004</b> (Baden-Württemberg)</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><i>Administrative law</i></p>	<p>In a provisional procedure against an official order interdicting a bookmaker in Mannheim to exchange bets to England the VG Karlsruhe raised doubts as regards the lawfulness of the order and states that the <b>private interest of plaintiff must outweigh the public interest in immediate enforcement.</b> In the opinion of the court the interdiction of private betting operators in Baden-Württemberg might be not compliant with EC-law. The court elaborates in detail that the justifications of the restrictive provisions are not valid, due to the aggressive advertising campaigns of the monopolist, and indicates that the British contract party of the Mannheim betting operator might be limited in his rights provided in Art. 43, 48 EC as the prohibition order limits his economic activity in another EU Member State.</p>

<p><b>VG Karlsruhe</b>, 3 K 145/04, <b>07.05.2004</b> (Baden-Württemberg)</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p><i>Administrative law</i></p>	<p>A state monopoly for sports bets is doubtful if the <b>monopolist makes massive publicity for the participation in the games</b>. In that case a monopoly cannot be justified by the argument of reduction of occasions to gamble. This justification of the gaming restrictions in Baden-Württemberg is doubtful.</p>
<p><b>VG Osnabrück</b>, 2 B 60/03 (Lower Saxony), <b>27.05.2004</b></p> <p><i>Sports bets</i></p> <p><i>Administrative law</i></p>	<p><b>sec. 16 Lottery Act of Lower Saxony, Art. 43, 49 EC</b></p> <p>The court decided in a provisional decision that the interest of the plaintiff exchanging bets with a foreign operator to exercise his profession outweighs the public interest in executing the prohibition order. According to ECJ jurisprudence, restrictions of the gaming market can be justified if they aim <b>systematically and coherently at limiting betting activities</b>. The financing of social activities must only be a consequence and not the purpose of a monopoly. It is to be questioned, if the state monopoly really aims at a limitation of betting activities and the protection of players and if the economic aspects are a mere side effect of state controlled gaming.</p> <p>The state operator incoherently recurs to massive advertisement to get financial means for public projects and <b>equilibrate the fiscal deficit</b>.</p> <p>It must be discussed if a monopoly is the <b>only way to guarantee consumer protection and the public order or if a license requirement combined with an obligation to transfer the net proceeds would not be sufficient</b>.</p>
<p><b>VG Minden</b>, 3 L 804/04, <b>12.11.2004</b> (Nordrhine-Westphalia)</p> <p><i>Sports bets, monopoly</i></p> <p><i>Administrative law</i></p>	<p><b>Art. 12 GG, act on sporting bets of Nordrhine-Westphalia, Interstate agreement</b></p> <p>The act on sporting bets of Nordrhine-Westphalia and the Interstate agreement lead to a state monopoly for sports bets. This is only compatible to EC-law and Art. 12 of the German constitution (occupational liberty), if the monopoly minimises the organisation of games for reasons of consumer protection, prevention of fraud and limitation of <b>incentives for extensive consume of gaming activities</b>. Doubts must be raised at this regard because of the offensive advertisement for state oddest-bets in Nordrhine-Westphalia. It can especially not be made out that the state's behaviour canalises or limits the human passion for gambling. On the contrary it gives the impression that the state extends continuously his gaming offers by the means of offensive advertisement campaigns in order to ensure an income of one or several millions.</p>

<p><b>VG Halle</b> (Saxony-Anhalt) 3 B 86/04 HAL, <b>17.01.2005</b></p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Administrative law</b></p>	<p><b>Section 13 Law on Public Security and Public Order of Sachsen-Anhalt</b> <b>sec. 284 StGB, Art. 43, 49 EC</b></p> <p>The ban on an oddset sports bets operator was considered illegal, sec. 284 StGB not applicable. Even if strict gaming rules can in principle be justified by imperative reasons of public interest, this is no <b>longer valid in case of lack of coherency due to aggressive marketing campaigns.</b></p>
<p><b>VG Schleswig</b>, 12 B 60/04 (Schleswig-Holstein) <b>24.09.2004</b></p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Administrative law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB, Interstate Agreement on Lotteries</b></p> <p>In a provisional procedure concerning a prohibition order with respect to the organisation of sports bets; it has been doubted whether the pertinent legislation excluding privately-owned service providers <b>is compatible with Community Law.</b></p> <p>The court raised doubts referring to the Gambelli judgment.</p>
<p><b>VG Stuttgart</b>, 5 K 2107/03, 15.10.2003, (Baden-Württemberg)</p> <p><b>Oddset-bets</b></p> <p><b>Administrative law</b></p>	<p>The interdiction of the operation of sport set bets raises a number of difficult legal questions, which have not yet been decided by the high courts, only sporadically by the higher courts and mostly in temporary proceedings and the clarification of which is reserved to the main proceedings The interest of a sports bets operator in the suspension of an official interdiction rendered against him prevails the public interest in the immediate enforcement of the interdiction, as <b>important doubts raise as to the German gaming provisions.</b></p>
<p><b>VG Stuttgart</b>, 10 K 1472/05 8.9.2005, (Baden-Württemberg)</p> <p><b>Sports-bets</b></p> <p><b>Administrative law</b></p>	<p>A prohibition order with immediate effect has been refused by the court, as <b>a concrete danger to public interests caused by a private operator has not been sufficiently proved.</b> On the contrary the court stated that <b>such dangers exist to the same degree independent from the fact if the State or a private operator provides them.</b> As the application of sec. 284 StGB on the case is controversial in light of EU law, the legal situation remains unclear and the constitutional right of the operator to exercise his activity (here: Art. 2 para. 1 GG) was considered to outweigh the implementation of the prohibition order.</p>



<p><b>LG Köln</b>, 105 Qs 80/05, <b>14.7.2005</b> (Nordrhein-Westphalia)</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB</b> and the <b>Sports Betting Act of Nordrhein-Westphalia</b> are not compatible with community law and thus cannot be applied in the present case. The Gambelli criteria must be taken into consideration (see BVerfG 1446/04, 2495/04, OVG Sachsen, 22.12.2004, 3 BS 405/03; HessVGH, 11 TG 3060/03, 9. 2. 2004 who decided in favour of upholding the business of the bookmaker). In the light of these criteria the German provisions which oblige each betting business to be licensed but where a license will only be issued to a public body constitute a barrier to the freedom to provide services and the freedom of establishment for a bookmaker established and licensed in another Member State. <b>In a civil law decision of the same day the Court decided the contrary (see below)</b></p>
<p><b>LG Baden-Baden</b>, 2Qs 157/04, <b>2.12.2004</b> (Baden-Württemberg)</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB</b> The state monopoly on sports bets and the exclusion of private entities from the market can under the current legal practise <b>not be justified by imperative reasons of public interest, such as the canalisation of the human passion for gambling and consumer protection. The Land cannot use this justification because of its own contradictory behaviour.</b> A criminal sanction according to sec. 284 StGB would not be EC-law compatible.</p>
<p><b>LG Darmstadt</b>, 3 Qs 144/05, <b>11.03.2005</b> (Hessen)</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB</b> The criminal provision of sec. 284 StGB goes far <b>beyond that which is required</b> to protect public interests and public safety and therefore not proportionate.</p>
<p><b>LG Hamburg</b>, 629 Qs 56/04, <b>12.11.2004</b> (Hamburg)</p> <p><b>Sports bets, license</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB</b> The offering of sports bets in Germany is <b>not punishable, if the enterprise for which the bets are exchanged holds a license of another EU-Member State.</b> Sec. 284 StGB is not applicable, because the provision is contrary to EC-law so there is no need to verify whether its elements are fulfilled in detail or not.</p>

<p><b>LG Karlsruhe</b>, 14 O 3/04 – KfH III, <b>21. Januar 2004</b> (Baden-Württemberg)</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB, sec. 1 UWG</b></p> <p>The offeror of bets on horse races can also exchange bets with a bookmaker resident in Austria which holds the required national license. Sec. 284 StGB and the regulation on sports bets in Baden-Württemberg are <b>not compatible with the EC-principle of freedom to provide and receive services</b>. The exchange of sports bets is no unfair trading within the meaning of the UWG.</p>
<p><b>LG München I</b>, 5 Qs 41/2003 <b>27. Oktober 2003</b> (Bavaria)</p> <p><b>“Bet at home”</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB</b></p> <p>It is not illegal within the meaning of sec. 284 StGB if a company resident in Austria offers bets on the Internet which are accessible from Germany, if the company holds the national license required in Austria. <b>According to Art. 49 para. 1 EC the Austrian license is valid in the whole EU territory</b>. Another judgement would only be possible if a Member State forbids gambling in general. In Germany this is however not the case, because bets can be allowed there if an official license has been issued.</p>
<p><b>AG Heidenheim</b>, 3 Ds 424/03, <b>4.12. 2003</b> (Baden-Württemberg)</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB, Licensing system of Baden-Württemberg</b></p> <p>The decision contains a very detailed analysis of the Gambelli criteria: It states that according to the ECJ, barriers to the principle of freedom to provide or receive services are justified if they aim at consumer protection, prevention of fraud and limitation of the human passion for gambling. According to the court sec. 284 StGB is not applicable. <b>The objectives of sec. 284 StGB such as the avoidance of an increase of the human passion for gambling and its exploitation for private or commercial profits and the guarantee that gaming activities will be operated in an orderly fashion of the gaming activity (see BVerwG, 28.03.2001, 6 C 2/01) are in principle possible justifications</b>. According to the ECJ however the national law must aim coherently at this purpose (see Gambelli C-243/01 Fn. 69 where it is stated: <i>“In so far as the authorities of a Member State incite and encourage consumers to participate in lotteries, games of chance and betting to the financial benefit of the public purse, the authorities of that State cannot invoke public order concerns relating to the need to reduce opportunities for betting in order to justify measures such as those at issue in the main proceedings.”</i></p> <p>Therefore a Member State <b>cannot offer bets and have recourse to offensive advertisement</b> when he forbids this behaviour to its citizens. The limitation of gaming activities is thus <b>no aspect that could justify</b> a barrier to EC-law. Only the control over the commercialisation of gaming would lead to a possible justification.</p> <p>Sec. 284 StGB would in fact allow a gaming activity if a license is hold, the law of Baden-Württemberg does however not provide for the issuing of licenses to private entities. A control by the means of a state monopoly is a very important</p>

	infringement and it's not apparent why <b>less interfering measures</b> could not answer the above-mentioned purpose. The dangers can be effectively faced otherwise, e.g. <b>by the prohibition of offensive advertisement, a strong licensing system and other control mechanisms.</b>
<b>AG Recklinghausen</b> (Nordrhine-Westphalia) 32 Ds 11 Js 474/04, <b>10.03.2004</b>  <i>Sports bets</i>  <b>Criminal Law</b>	<b>Sec. 284 StGB</b>  The plaintiff is running a service agency for sports information and an online courier service. The plaintiff has no official permit according to the Sports betting law of North-Rhine Westphalia and is accused of procuring sports bets for a company in Linz, Austria, which also does not have permit in the sense of the Sports betting law of North-Rhine Westphalia.  The court held that sec. <b>284 Para. 1 StGB is not fulfilled</b> , because sports bets are not to be considered as games of chance. The question of a disproportionate violation of the licensed Austrian company's freedom of establishment and freedom to provide services ensured by the EC-Treaty is therefore not relevant in this case.
<b>AG München</b> , 1124 Cs 384 Js 44648/03 28.10.2004  <b>Criminal Law</b>	The court considered the application of sec. 284 StGB to be <b>disproportionate</b> in light of EU law. The court raises doubts as to the current practice of State operators which does not aim at reducing gambling opportunities and in consequence is not justified by imperative reasons of general interest. If the State itself does not have recourse to a restrictive practice, the reason to exclude private operators from the market becomes obsolete as other aims (consumer protection, prevention of fraud) can be achieved by less intrusive means and the desire to gamble <b>could be channeled by targeted counter advertising such as it is done in the case of cigarettes.</b>
<b>AG Bremen</b> , 74 Ds 601 Js 7083/03  <b>10. 3.2004</b>  <i>Sports bets</i>  <b>Criminal Law</b>	The exchange of sports bets with a bookmaker of another EU-Member State does not violate sec. 284 StGB, the person exchanging the bets is not punished. <b>A license issued by another EU Member State is sufficient to operate sports bets in Germany.</b> „Recent decisions of several Instance Courts denied the application of sec. 284 StGB to constellations similar to the present case. Explicit reference is made to the content of these decisions.” (See e.g. LG München I „Bet-at-home”).

<p><b>AG Baden-Baden</b>, Az.: 5 Cs 305 Js 2486/04 AK 288/04</p> <p><b>21.10.2004</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p>The offering of bets on the basis of an English license is not punishable. Neither the wording of sec. 284 StGB nor its interpretation in the light of EC law <b>justify a restriction to licenses issued by German authorities</b>. A license issued in a Member State is valid in another. Another interpretation would violate the EC freedom to provide and receive services. Even presumed that the foreign license would be invalid or considered not to be relevant, a punishability would have to be denied. The legal situation is as complex that a criminal sanction is excluded because of an error as to the prohibited nature of an act.</p>
<p><b>AG Heidenheim</b>, 42 Js 5187/03 (Baden-Württemberg)</p> <p><b>19.08.2004</b></p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB</b></p> <p>A person arranging sports bets for an Austrian bookmaker does not commit a punishable act according to sec. 284 StGB. A monopoly is the most restrictive measure. Other less intrusive measures could fulfil an equal purpose - such as a <b>prohibition of massive publicity, a strict licensing system and other control mechanisms</b>. In the light of the ECJ jurisprudence the legislator must verify the efficiency and necessity of the measures taken in his discretion and to <b>set forth in detail that a measure is necessary</b>. He mustn't solely allege that this „is the case“. In case of doubt the state should first chose a less drastive measure and recur to a more drastive one only if it becomes clear that the first one taken was not sufficiently effective.</p>
<p><b>BFH</b> 12.5.2005, V R 7/02 (FG Münster), 5 K 4280/00 U</p> <p>Decision based on the ECJ jurisprudence Linneweber/ Akriditis</p> <p><b>Tax Law</b></p>	<p>This decision was taken on the basis of the ECJ decision Linneweber to which the German court submitted the case. The BFH held in consequence of the ECJ jurisprudence, that sec. 4 Nr. 9 lit. b UStG is no longer applicable on gaming machines, because the provision is <b>contrary to EC-law</b>. The BFH declares art. 13 B lit f dir. 77/388/EWG as directly applicable, so that the operation of machines is VAT free.</p>

## 2) Jurisprudence constituting barriers to the free movement of gambling services

Court Decision	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<b>General</b>		
<b>BVerfG 1 BvR 757/05, 1 BvR 789/05, 27.9.2005</b>  <b>Sports bets</b>	As sec. 13 of the act of games of chance does in principle provide for the possibility of issuing a license to private companies transmitting bets, it has <b>first to be applied for the license</b> . The BVerfG confirmed however the unclear situation as to the compatibility of Art. 13 with EC law as regards its proportionality but stresses that its clarification is reserved to the administrative procedure.	
<b>BVerwG, 6 C 11.04, 9. 3. 2005</b>  <b>Gaming den/ license for internet-café</b>  <b>Administrative Law</b>	<b>Sec. 33 i et seq. GewO.</b> The operation of an «Internet-Café» can entail a gaming den license under trade law. Such a license is required to operate an arcade for gaming machines. If computers are provided for research, communication and playing, these multifunctional machines can be qualified as games requiring a license. In addition, the JuSchG (protection of minors' act) shows that a license is required if the computers are used predominately for gaming purposes.	Protection of minors
<b>Hanseatisches OLG, 5 U 74/01, 5.6.2002</b>  <b>Games of chance on the Internet, publicity</b>  <b>Civil Law</b>	<b>Sec. 284 para. 1, 287 para. 1 StGB, 1 UWG</b> Advertisements on the website of a German company for games of chance offered by a British company which are not authorised in Germany violates simultaneously sec. 284 para. 1, 287 para. 1 StGB and sec. 1 UWG	

<p><b>VG Münster</b> (Nordrhine-Westphalia) 1 L 1118/04, 5.11.2004</p> <p><i>Advertisement, hyperlinks</i></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>The court affirms a liability for the setting of a hyperlink to foreign websites, <b>addressed to the German public</b>. The game in question is considered to be illegally <b>operated in Germany</b>.</p>	
<p><b>LG Hamburg</b> 315 O 755/03; 315 O 839/04, 3.2.2005, 16.09.2004</p> <p><i>Link to foreign gaming websites is against fair trade law</i></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p>Including a link to foreign websites containing games on one's website is in violation of the laws on fair trade and punishable as <b>advertising as that term is defined in sec. 284 StGB</b>. This is also the case for a research machine which opens only the web pages belonging to those owners who have concluded a contract with the provider. Contrary to ordinary research machines, a control of the contents of the sites is possible through these machines.</p>	
<p><b>LG Hamburg</b>, 315 O 950/04 17.3.2005</p> <p><i>Direct mail advertising</i></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p>The Post is responsible under unfair trade law in the case of direct mail advertising for <b>foreign illegal games of chance</b></p>	
<p><b>AG Regensburg (Bavaria)</b>, 6 C 295/04 29.06.2004</p> <p><i>Link to foreign websites</i></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p>Responsibility for including a <b>link to foreign websites containing games on one's website</b></p>	

<b>Lotteries</b>		
See below, cases focus on sports bets		
<b>Casinos</b>		
<b>BVerfG</b> , 1 BvR 539/96 19.7.2000  <b>Casino Act of Baden-Württemberg</b>	Despite the fact that in the present case the Constitutional Court decided that the provisions of the Casino Act <b>banning (existing) private operators from the market were non-proportionate</b> (transitional provisions of the act are unacceptable measure for existing and “exemplarily” operated casinos), a restriction of the access to this profession and thus a barrier to the constitutional professional liberty was principally considered to be justified by “ <b>important</b> reasons of public interest”. The court held that the operation of a casino presents “atypical specifics” because it is an activity which is <b>principally undesirable and is permitted by the state only to limit illegal gaming, to guarantee an ordered state-controlled course of the games and to protect gamblers from exploitation for private profits</b> .	The Court held that danger prevention and the use of proceeds for public interest purposes are valid justifications, as long as the secondary aspect is not solely aimed at increasing the state’s finances. The Court did not however discuss the question whether the state operation of casinos is really (and/or solely) appropriate to guarantee protection from danger in the field of casinos. It only stated that it cannot be excluded that danger prevention is more effective if exercised by the state.
<b>BVerwG</b> , 1 C 19.91, 23 August 1994  <b>Casinos</b>  <b>Administrative Law</b>	The licensing of state casinos is possible and can be regulated in a strict way, the issuance of licenses can be <b>lawfully limited</b> to State operators.	The licensing bases on reasons of public interest (danger prevention, avoidance of the abuse of the human passion for gambling)

<p><b>BVerwG</b>, 6 B 10.04, (OVG Saarland) 25.2.2004</p> <p><b>Casinos</b></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p><b>SpielbankG Saarland</b></p> <p>The Casino Act of the Saarland is not unlawful. According to the established case law, the licensing of state casinos is possible and can be regulated in a strict way, the issuance of licenses can be <b>lawfully limited</b> to State operators. (BVerwG 1 C 19.91, 23 August 1994 , BVerwGE 96, 302 = Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 231 = GewArch 1995, 24).</p>	
<p><b>OVG Saarland</b>, 3 R 7/02, 21.11.2003</p> <p><b>Casinos</b></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p><b>SpielbankG Saarland, Art. 12 GG</b></p> <p>The provision of the Saarland Casino Act, which provides that <b>only a company the majority of whose shares are held by the Land</b> and which bans private casino operators from the market is to be considered as a barrier to the occupational liberty of Art. 12 GG. This barrier is however justified.</p>	<p>The justification given in this case however refers specifically to Art. 12 GG:</p> <p>The operation of a casino is a principally undesirable activity which is only allowed by the state for the purpose of limiting and canalising the human passion for gambling and to avoid exploitation by providing state-controlled gaming activities. If the state were limited to intervening and restricting the occupational liberty only to protect an extremely important public good and serious threats to it, the specific problems of gambling would not have been taken into account. The specifics of the market and the particularities of this activity require a broad discretionary power of the legislator so that a barrier is already justified if (only) important public interests are pursued.</p>
<p><b>BayVGH</b> , 22 ZB 02.2126, 22.10.2002,</p> <p><b>Casinos</b></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>It is lawful to issue <b>no license to a private casino operator</b></p>	<p>Limitation of an undesirable activity</p>



<b>VG Leipzig</b> , 5 K 658/01, 6.2.2003  <b>Casinos</b>  <b>Administrative Law</b>	It is not unconstitutional to reserve the operation of casinos to an <b>entity whose major shares are held by the Land</b> .	Limitation of the human passion for gambling
<b>Machine Gaming</b>		
No relevant decisions which might constitute a barrier		
<b>Bets</b>		
<b>BGH</b> , I ZR 317/01, <b>1.4.2004</b> (Kammergericht)  <b>Schöner Wetten</b>  <b>Civil Law</b>	<p><b>UWG sec. 1; StGB sec. 284</b> – Gaming operator holding a license of another EU-Member State and providing or mediating Internet games – no responsibility in the case of hyperlinks indicating the website of a gaming operator</p> <p>The principle of freedom to provide services stated in Art. 46 und 49 EC is not violated by sec. 284 StGB as such; it can however be violated by provisions <b>restricting the access to gambling</b> (see ECJ, 6.11.2003 - C-243/01- <i>Gambelli</i>). Sec. 284 StGB however forbids only the operation of games <b>without permission</b> of the authorities and is therefore justified by imperative reasons of public interest (see BVerwG NJW 2001, 2648 f.; see also Dietlein/Hecker, WRP 2003, 1175, 1179) <b>There is no violation of Art.46, 49 EC as sec. 284 StGB does not decide whether and to what extent games of chance as such are permitted</b> (see BVerwG NJW 2001, 2648, 2649), (d.o.</p>	Sec. 284 StGB is to be deemed a restriction justified by imperative reasons of public interest. A foreign license cannot replace a national license, because the principle of origin is not applicable.

	<p>Hoeller/Bodemann, NJW 2004, 122, 125). As according to community law it is in the discretion of the national court to forbid gaming even entirely (see ECJ, 21.10.1999 - C-67/98, ECR 1999, I-7289 = WRP 1999, 1272, 1274 f. Tz. 32 f. - <i>Zenatti</i>; EuGH NJW 2004, 139, 140 Tz. 63 - <i>Gambelli</i>) regulations can prohibit the operation of games without authorisation. <b>Even if the gaming provisions are to be considered incompatible with Art. 46 and 49 EC (see also BVerwG NJW 2001, 2648, 2650; BayObIG NJW 2004, 1057, 1058), the organisation of games would not be legal without authorisation</b> (see BGH GRUR 2002, 636, 637 – Sportwetten). The first step has to be recourse to administrative tribunals in order to gain the granting of license. <b>Nor is such an authorisation replaceable by a foreign license, because the principle of origin in Art. 3 E-Commerce-directive of 8. June 2000 (OJ No. L 178, 17.7.2000, p. 1) is not applicable</b> (see BGH GRUR 2002, 636, 637 - Sportwetten; OVG Münster NVwZ-RR 2003, 351, 352; Stögmüller, K&amp;R 2002, 27, 30; Fritzemeyer/Rinderle, CR 2003, 599, 600; Wohlers, JZ 2003, 860, 861).</p> <p>In this specific case the defendant was however not held responsible because it was not possible for him to realize without a detailed legal analysis, that a foreign operator holding a foreign license is responsible for illicit gaming in Germany.</p>	
<p><b>BGH I ZR 279/99 (OLG Köln, 6 U 53/98, 22.10.1999), 14.3.2002</b></p> <p><b><i>Sportwetten III; Intertops</i></b></p>	<p><b>Sec. 1 UWG, sec. 284 StGB</b></p> <p>The organisation of sports bets without a national license is contrary to the principle of fair trade (sec. 1 UWG) regardless of whether a requested authorisation has been unlawfully rejected.</p>	<p>The BGH states that according to the ECJ-jurisdiction each Member State has the right to regulate its own conditions of licensing of games to <b>protect gamblers and the public order</b>. It is</p>

<p><b>Civil Law</b></p>	<p>A license issued by another Member State is not a valid license within the meaning of sec. 284 StGB, because <b>only the respective Land</b> can admit betting companies according to its law on sports bets (here Nordrhine-Westphalia). <b>sec. 284 StGB has a trade regulating function.</b></p>	<p>up to the states to decide whether it is necessary to completely or partly prohibit such activities or to subject them to specific control systems. As a directive based on Art. 55, 47 EC has not yet been enacted, (see ECJ WRP 1999, 1272, 1275 - Zenatti) a national license is not valid in another Member State, because each state can subject gaming to its own rules which can be stricter than those of other Member States and only allow certain institutions to operate games. (ECJ WRP 1999, 1272, 1275 Tz. 33 = EuZW 2000, 151 - Zenatti). Sec. 284 StGB is not in violation of EC-law, because of its <b>non-discriminatory</b> character.</p>
<p><b>BVerwG 6 C 2.01</b> (VGH München 30.8.2000, 22 B 00.1833; VG München vom 4.4.2000, 16 K 98.12222), <b>28.3.2001</b></p> <p><b>Oddset-bets</b></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB, Bavarian Act on state lotteries, Art. 12 GG</b></p> <p>Oddset-bets are games of chance. Section. 284 StGB prohibits the conclusion or exchange of bets without authorisation. These activities are subject to Art. 12 of the German Constitution (occupational liberty)</p> <p>According to the Bavarian Act on State Lotteries, Oddset-bets are <b>exclusively offered by the State</b>. In view of the legislative intent the prohibition of entry of private entities to the gaming market is in conformity with the federal Constitution and EC-law, because the ban on private operators is <b>justified</b>.</p>	<p>The stated goals of the legislator (limitation and <b>canalisation of the human passion for gambling, prevention of gambling addiction and loss of one's wealth, prevention of accompanying criminality, controlled course of the game</b>) justify the ban on private operators from access to the gaming market. This ban is in conformity with the federal Constitution and EC-law. As the ECJ jurisprudence shows, Community law accepts these arguments as justifications for a barrier to the principle of freedom to provide or receive services.</p> <p><b>See now BVerfG 1 BvR 1054/01</b></p>
<p><b>BayObLG</b>, 5 St RR 289/03, 26.11.2003</p> <p><b>Oddset-bets</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB, Bavarian Act on state lotteries</b></p> <p>Oddset-bets are games of chance within the meaning of sec. 284 StGB. There are <b>no doubts concerning the constitutionality of sec. 284</b></p>	<p>The judges cite the Parliamentary Documentation 14/219, p.5:</p> <p>«Ratio legis of the Bavarian Act on state lotteries</p>

<p><b>Criminal Law</b></p>	<p><b>para.1 StGB and its conformity with EC-law.</b>  Apart from the fact that the <i>Gambelli</i> case was based on slightly different facts, it did not change the BayObLG jurisprudence. The court only remarks that a justification based on the public order (necessity to limit incentives to gamble) is not a valid justification to the extent that the national authorities encourage consumers to participate in games to increase the revenues for the state's budget.  The defendant's argument that <b>fiscal interests are the main reason for and not simply an additional consequence</b> of the restrictive national gaming policy <b>finds no support</b> as neither the stated goals of the legislator nor the current practice of sports bets can provide sufficient proof of it.  The Bavarian Act on State Lotteries, which provides for a state monopoly, meets the criteria for authorised purposes fixed by the ECJ.</p>	<p>is to <b>satisfy the human passion for gambling but at the same time to minimize the dangers of gaming addiction and its negative consequences such as destruction of the basis of existence, delinquency, manipulation, fraud, money laundering, irregular surrender of profits by unfair private operators.</b>"</p> <p>The Bavarian state lottery guarantees an operation of games that is reliable and free of manipulation, without any proper profit motive. At the same time it can be ensured that the whole net profit will be used for public interests.</p> <p><b>See now BVerfG 1 BvR 1054/01</b></p>
<p><b>BayVGH</b>, 24 CS 04.1101, 21.12.2004</p> <p><b>Sports bets</b></p> <p>(A petition to the Constitutional Court to reverse was successful see above BVerfG 1 BvR 223/05)</p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB</b>  The offering of sports bets by private entities is illegal.  In the court's opinion <b>sec. 284 StGB is EC-law-compatible.</b></p>	<p>The license requirement is justified by <b>overriding public interests</b> such as regulation of the demand for games, state supervision over the orderly conduct of the games, avoidance of exploitation of the human passion for gambling for private or commercial interests.</p> <p>These arguments <b>justify</b> both barriers against Art. 12 GG (occupational freedom) and against Art. 46 and Art. 48 EC.</p> <p>As regards the compatibility of sec. 284 StGB with EC law, the ECJ judgment in the case <i>Gambelli</i> of 6 November 2003 did in the opinion of the court not bring any substantial changes (NVwZ 2004, 87)</p> <p><b>See now BVerfG 1 BvR 1054/01</b></p>

<p><b>BayVGH</b> 24 BV 03.3162, <b>29.9.2004</b> (revision proceedings, BVerwG)</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p>Administrative Law</p>	<p>The exchange of sports bets (Oddset) by private entities can be prohibited as illegal. There is no legal provision in Bavaria actually granting a private entity access to the public gaming market. If one might argue that the Land incites the human passion for gambling by means of <b>massive publicity, it is possible to imagine that private entities should have the right to demand access to the market. In the specific case before the court, however, this argument was not considered to be relevant.</b></p>	<p>Sec. 284 StGB is principally in conformity with EC law. As in the foregoing judgments, the Court held that as a result of the ECJ jurisprudence in the <i>Gambelli</i> Case , the restrictions of access to the gaming market can be justified by imperative reasons such as consumer protection, prevention of fraud, and avoidance of incentives to gamble. The ECJ jurisprudence refers to regulations concerning access to the market, such as licensing regulations. Sec. 284 StGB however does not include reservations concerning the granting of a permission.</p> <p><b>See now BVerfG 1 BvR 1054/01</b></p>
<p><b>VGH Baden-Württemberg</b>, AZ: 6 S 1288/04 – 15.1.2005</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p>Administrative Law</p>	<p><b>Sec. 284 StGB</b> <b>Neither constitutional nor community law provide obstacles</b> to a determination that sports bets are an illegal game within the meaning of sec. 284 StGB.</p>	<p>The Gambelli judgment notwithstanding, the barriers to the EC-law principle of freedom to provide or receive services are justified because of <b>imperative reasons of public interest.</b></p>
<p><b>OVG Sachsen-Anhalt</b>, 1 M 476/05, 4.5.2006</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p>Administrative Law</p>	<p>The court considers the State monopoly to be compatible with EC law. As the decision of the BVerfG 1 BvR 1054/01, 28.3.2006 led to immediate changes of the current advertising practice of State operators which began to drastically restrict advertising measures, the prediction is justified, that the State monopoly will fit the criteria of the ECJ. A general exemption from the authorisation requirement for the transmission of bets was not considered necessary to meet the requirements of EC law.</p>	

<p><b>OVG Sachsen-Anhalt</b>, 1 M 91/05, 18.03.2005</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>The prohibition of sports bets operated by private entities without an official license is legal. Bets operated without a license and exchanges of bets without authorisation are cases of <b>illegal gaming according to Criminal law</b>. Ex. GDR-licenses are not valid because the operation of sports bets is subject to the Länder legislation.</p>	
<p><b>Niedersächsisches OVG</b>, 11 ME 369/03, 17.03.2005 (VG Hannover 10 B 2024/03, 3.11.2003)</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>The exchange of bets (Oddset) without the license required pursuant to sec. 3 para. 1 NLottG is illegal. <b>Neither an ex-GDR-license nor an Austrian license for the operation of bets is valid in Lower Saxony.</b></p>	<p>The ban of private entities from the gambling market does not raise doubts concerning the EC-compatibility of the gaming provisions.</p>
<p><b>OVG NRW</b>, 4 B 2096/03, 14.5.2004</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>Oddset-bets are games of chance in the sense of sec. 284 StGB; a license to operate games <b>is not valid outside the issuing Land.</b></p>	
<p><b>OVG NRW</b>, 4 B 1844/02, 4 B 2124/02, 13.12.2002</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>Sports/Oddset-bets are games of chance in the sense of sec. 284 StGB; the public operation of those bets is punishable. An ex-GDR license is not valid for the territory of the whole federation. <b>An operator holding a license of another EU Member State cannot legally operate bets in Germany.</b> This is not contrary to EC law, because it is in the discretionary power of the state to decide how gambling is to be restricted for the protection of the social order and of the players as long as such restriction is not discriminatory.</p>	<p>If it is in the discretion of the states to recur to a restrictive licensing system and to issue them exclusively to specific bodies, national authorities cannot be bound by licenses issued by other Member States.</p>

<p><b>OVG NRW</b>, 11 ME 420/02, 4.3.2003</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>Sports bets are games of chance. An ex-GDR license is not valid throughout the federation. The exclusion of private entities from the betting market is justified.</p>	<p>The ban on private entities is justified by reasons of social order, protection of the players' health and of their goods and thus not contradictory to EC law.</p>
<p><b>OLG München</b>, 27.10.2005, 6 U 5104/04</p> <p><i>Sports bets, foreign license</i></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>The court confirmed the instance court's opinion that the <b>Gambelli judgement does not lead to a restrictive interpretation of sec. 284 StGB</b> which would permit a foreign bookmaker to operate with an Austrian/EU-license on German territory.</p> <p>The argumentation is based on the BGH jurisprudence ("Schöner Wetten") and underlines the fact that according to the e-commerce-directive 1000/31/EC the principle of origin does not apply to games of chance.</p>	<p>The Gambelli judgement does not lead to a restrictive interpretation of sec. 284 StGB. A license of another EU-country does not replace the internal license.</p>
<p><b>OLG Köln</b> 6 U 145/05, <b>21.4.2006</b></p> <p><i>Sports bets</i></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p>The court states that according to the decision of the Constitutional Court (1 BvR 1054/01) the provisions stipulating State monopolies on sports bets (also those in Nordrhein-Westphalia) have - despite of their unconstitutionality- been declared applicable until the 31.12.2007. In consequence restraining orders can be enforced. In this context the court considers the <b>former decisions of the Constitutional court on the inenforceability of such restraining or prohibition orders to be obsolete 27.04. ( I BvR 223/05) and 27.09.2005 (I BvR 757/05 and I BvR 789/05).</b></p> <p>The court raises doubts as to the EC law compatibility of the current lottery marketing practice but does not clarify the question any further as its answer is considered to be only decisive in a procedure for licensing, reference is</p>	<p><b>The court states that even if a monopoly is considered to be EC law incompatible, games of chance cannot be freely permitted and a license would depend on the liability and financial standing of the operator to secure the protection of the players.</b> The alternative would only be a "controlled admission within the limits set by law"</p> <p>A <b>prohibition</b> of a sports bets operation <b>because of the lack of any such control cannot violate EC law.</b> The court decided therefore not to ask for a preliminary decision of the ECJ.</p>

	<p>made to the judgement of the BGH, 1.4.2004, I ZR 317/01 – “Schöner Wetten”)</p> <p><b>Even if the administrative provisions of the Länder violate EC law, the license obligation would not automatically become obsolete.</b> An EC law incompatibility has to be pleaded exclusively in the administrative procedure.</p> <p><b>It states that even if a monopoly is considered to be EC law incompatible, games of chance cannot be freely permitted and a license would depend on the liability and financial standing of the operator to secure the protection of the players.</b> The alternative would only be a “controlled admission within the limits set by law”</p>	
<p>OLG Köln 12.9.2005 6 U 91/05 Sports bets</p> <p>Civil Law</p>	<p><b>The operation of sports bets is illegal, pursuant to sec. 284 para.1 StGB, 4 Nr. 11 UWG the operator act against the rules of fair trading.</b></p> <p>The court raises doubts as to the EC law compatibility of the current structure of the State monopoly because of the non-protective marketing strategy but <b>does not clarify the question any further. In line with the judgement of the BGH, 1.4.2004, I ZR 317/01 – “Schöner Wetten”) this question is considered to be only decisive in a procedure for licensing.</b></p>	
<p>OLG Bremen 2 U 39/04 11.11.2004</p> <p>Sports bets</p> <p>Civil Law</p>	<p>The case concerns the transmission of bets to a foreign operator. The decision bases on the same arguments as BGH I ZR 317/01. <b>Sec. 284 StGB is considered to be in conformity with the Gambelli criteria</b> (even if the operator was established in the Ile of Man). The verification of the State monopoly <b>is reserved to the administrative procedure.</b></p>	



<p>Hanseatisches OLG, 3 U 218/01, 10.1.2002</p> <p><i>Sport bets/ publicity</i></p> <p>Civil Law</p>	<p><b>Sec. 284 IV StGB</b></p> <p><b>A German license</b> is needed to offer, on the Internet, bets against stake money which are accessible for Germans and which specifically target a German public. Advertisement for services without a license is punishable according to sec. 284 IV StGB. A violation of sec. 284 StGB is automatically a violation of sec. 1 UWG (unfair trade).</p>	
<p>Hanseatisches OLG, 5 U 131/03, 12. 8. 2004</p> <p><i>Sport bets, foreign operator</i></p> <p>Civil Law</p>	<p><b>Sec. 3, 4 Nr.11, 8 para.1, para.3 Nr.1 UWG n.F. i.V.m. sec. 284 para. 1 and 4 StGB</b></p> <p>A company registered in England mediating sports bets which does not hold a German license acts in violation of the principle of fair competition (§§ 3, 4 Nr.11, 8 Para.1, Para.3 Nr.1 UWG n.F. i.V.m. § 284 para. 1 and 4 StGB).</p> <p><b>A British «Bookmaker's Permit» is not sufficient if bets are exchanged on German territory.</b></p>	<p>According to the court the Gambelli judgement does <b>not bring any substantial changes</b> to the legal situation.</p>
<p><b>OLG Hamm</b>, 3 Ss 435/03, 3.12.2003</p> <p><i>Sports bets</i></p> <p>Criminal Law</p>	<p>The exchange of bets with a foreign operator who <b>does not hold a German license is punishable</b>. The regulation of restrictions on the operation of bets and other games of chance are within the discretion of the State.</p>	<p>The ECJ considers a ban on private operators as contrary to EC law if a national license is not issued without reasonable grounds of social order. The ECJ held however that such a restriction can be <b>justified for reasons of public interest</b> such as consumer protection, prevention of fraud and limitation of the human passion for gambling. Crime prevention, in particular, is to be considered a valid justification.</p>

<p><b>Hanseatisches OLG</b>, 5 U 23/04, 12. 8.2004</p> <p><b><i>Laola Sports bets</i></b></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p>The offer and advertisement of games of chance <b>without an internal license</b> is an act of unfair trade according to sec. 3, 4 Nr.11, 8 para.1, para.3 Nr.1 UWG n.v., sec 284 Para. 1 and 4 StGB. If the operator or the person exchanging bets holds an ex-GDR-license he can however not be accused of unfair trade if the competent administrative court has declared that such a license continues to be valid throughout the territory of the Federation and that decision has been confirmed by the higher administrative court (even if other courts have doubted the validity).</p>	
<p><b>Hanseatisches OLG</b>, 5 U 32/04, 312 O 339/03, 19.8.2004</p> <p><b><i>Bet at home</i></b></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p><b>Sec. 3, 4 Nr.11, 8 Para.1, Para.3 Nr.1 UWG n.F. i.V.m. sec. 284 para. 1 and 4 StGB</b></p> <p>The offer of and advertisement for games of chance without an internal license is to be considered as an act of unfair trade (sec. 3, 4 Nr.11, 8 Para.1, Para.3 Nr.1 UWG n.F. i.V.m. sec. 284 Para. 1 and 4 StGB).</p> <p>A license issued by another Member State <b>cannot replace the internal license</b> required according to sec. 284 StGB (see «Schöner Wetten», BGH NJW 04, 2158). An activity carried out without an internal license is automatically an act of unfair trade. <b>The question whether the provisions of the respective Land are contrary to EC-law and/or if the practice of licensing is carried out without discrimination is not decisive for the law on unfair trade.</b></p>	<p>The court cites the <i>Gambelli</i> criteria and states that sec. 284 StGB does not violate EC-law, because the provision does not in itself determine, whether or not games of chance can be authorised. The court refers in detail to the arguments cited in BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004-Schöner Wetten</p>

<p><b>OLG Köln.</b> 6 U 195/97, 21.5.1999 (BGH, I ZR 172/99, 11.10.2001)</p> <p><b><i>Sportwetten I</i></b></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p>Sports bets which are exercised in a way that participants bet on the result of games such as football by paying a stake the amount of which is chosen by the player are games of chance in the sense of sec. 284 StGB and the acceptance thereof requires an official authorisation. Such games violate sec. 1 UWG (fair trade) <b>if they are operated without a license.</b></p>	
<p><b>OLG Köln</b>, 6 U 53/98, 22.10.1999, (confirmed by the BGH in the appeal; BGH I ZR 279/99, 14.3.2002)</p> <p><b><i>Sportwetten II</i></b></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB, sec. 1 UWG, Art 12 GG</b></p> <p>Games in which the players can bet on the results of football matches or other sport events and for which the odds are fixed in advance are games of chance within the meaning of sec. 284 para. 1 StGB. <b>They are also “operated” in Germany if they are offered from abroad</b> (in this case, Austria). The operator requires a license issued by the competent German authorities. <b>A foreign license (in this case from the Land Salzburg) is not a valid license in Germany.</b> A violation of sec. 284 para. 4 StGB also constitutes a violation of sec. 1 UWG. The prohibition of sports bets by or according to law does not violate the occupational liberty of Art. 12 GG. The provisions of the EC-treaty concerning the freedom to provide services are not violated by a national provision which is based on and justified by public interests.</p>	<p>Justification based on public interests</p>

<p><b>VG Düsseldorf, 3 L 757/06,</b>  <b>9.5.2006</b>  <b>Sports bets</b>  <b>Administrative Law</b></p>	<p>A monopoly is not justified only if the monopolist alleges justifications counteracting them himself inciting consumers to gamble. As the decision of 28.3.2006 1 BvR 1054/01 obliges monopolists to limit marketing strategies as soon as possible, this contradiction does no longer exist.</p>	
<p><b>VG Gelsenkirchen (Nordrhine-Westphalia),</b>  16 L 2273/03,  <b>18.09.2003</b>    <b>Sports bets</b>    <b>Administrative Law</b></p>	<p><b>Sec. 284 StGB, sec. 1, 2 Act on Sports Betting of North-Rhine Westphalia</b>  Advertising for sports bets which are illegal according to the applicable Länder legislation is punishable even if the operator holds a license from another Land and the participation in the bets took place online.</p>	
<p><b>VG Arnsberg</b>  (Nordrhine-Westphalia), 1 L 1646/03,  <b>17.11.2003</b>    <b>Sports bets</b>    <b>Administrative Law</b></p>	<p><b>Sec. 4 Act on Sports Betting of North-Rhine Westphalia</b>  It is of <b>no relevance</b> whether an operator holds a <b>valid English license</b></p>	<p>According to the court, the ECJ did not hold that a license of one Member State permits the operation of games in another. The ECJ jurisprudence Member States authorises to subject games of chance to specific regulations for imperative reasons of public interest that can extend to a state monopoly, what was already stated in the <i>Läära</i> decision of the ECJ.</p>
<p><b>VG Köln, AZ: 6 L 2130/04 (Nordrhine-Westphalia)</b>  8. Dezember 2004    <b>Games of chance on the internet</b>    <b>Administrative Law</b></p>	<p><b>Criminalisation of games of chance on the internet exercised without official license.</b> No validity of ex-GDR-licenses in Nordrhine-Westphalia</p>	

<p><b>VG Stade</b> (Lower Saxony) 6 B 1674/03, <b>27.11.2003</b></p> <p><b>Oddset bets</b></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p><b>Sec. 3 (2) Law on Lotteries of Lower Saxony</b> Games of chance operated with a foreign license are still prohibited <b>irrespective of the ECJ-judgment <i>Gambelli</i></b></p>	<p>Arguments of the court: In the <i>Gambelli</i> judgement the ECJ finally found no violation of the freedom to provide or receive services. The Court held that national provisions providing for monopolies are a barrier to the EC freedoms, but explicitly left the decision concerning a possible justification of those monopolies to the national courts. The ECJ reaffirmed its former jurisprudence holding that it is within the discretionary power of the Member States to set barriers to the freedom to provide services in order to protect public order objectives. Section 3 para. 2 NLottG is therefore <b>justified for reasons of public interest and is proportionate.</b></p>
<p><b>VG Kassel</b> (Hessen), <b>4 G 278/05</b> <b>17.3.2005</b></p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>Whether the Lottery Act of Hessen is contrary to EC law is not decisive for the question of whether a betting office must be closed. The decisive criterion is whether or not the operator <b>holds a national license</b>, because the operation of unlicensed games is illegal, even if the non-issuing of a license violates EC-law.</p>	
<p><b>VG Bayreuth</b> (Bavaria) B 1 S.03 939, <b>09.08.2004</b></p> <p><b>Sports bets</b> <b>Administrative Law</b></p>	<p>The authorities prohibited the activity of an unlicensed sports bets office. The court stated that even if there might be doubts concerning the EC law compatibility of the German gaming rules, there is no need to suspend the temporary proceedings. A suspension and submission to the ECJ could be considered only for the main proceedings. The situation however would not change even if the German legislation were to be held incompatible with EC law because the consequence would not be that the plaintiff would</p>	

	be issued a license but <b>that the legislator would be required to react within his discretionary power. This would not automatically lead to the granting of a license.</b>	
<b>VG Mainz</b> (Rhineland-Palatinate) 6 L 1235/04.MZ, <b>01.02.2005</b>  <i>Sports bets</i>  <b>Administrative Law</b>	<b>Sec. 284 StGB</b> The plaintiff procured sports bets for a betting company in Thuringia that had an official permit granted by the authorities under the law of the GDR. The City of Mainz <b>banned the activities of the plaintiff on the grounds that the plaintiff staged illegal games of chance</b> and therefore committed a punishable act in the sense of sec. 284 StGB.	
<b>VG München</b> (Bavaria), M 16 K 02.2154 <b>27. 1. 2004</b>  <i>Sports bets</i> <b>Administrative Law</b>	Notwithstanding the <i>Gambelli</i> judgement, the exchange of sports bets by a businessman resident in Bavaria with a bookmaker of another <i>Land</i> is illegal, if the bookmaker holds <b>an ex-GDR-license</b> .	
<b>VG Gelsenkirchen</b> , 16 L 2273/03, 18.9.2003 <b>Boards advertisement for sports bets</b> (OVG Münster, 4 B 1987/03)  <b>Administrative Law</b>	The advertisement for sports bets, operation of which is prohibited according to the relevant law of the <i>Land</i> , is punishable if the operator holds an es GDR license and the bets are accepted over the internet	Limitation of an undesired activity, channelling the desire to gamble, protection players against the intention of private profitmaking
<b>VG Karlsruhe</b> , 11 K 1725/00, 21.9.2000 <b>Monopoly for Sports bets is in accordance with the constitution</b>  <b>Administrative Law</b>	The installation of an office for the acceptance and exchange of sports bets by <b>private entities is not permitted</b> according to the law of Baden-Württemberg, such that a license can neither be issued for sport toto nor for oddset-bets.	

<p><b>VG Koblenz</b>, 2 L 2096/03.KO, 29. 12. 2003 (appeal to the OVG Rhineland-Palatinate)</p> <p><b>Prohibition of a sports bets office</b></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>A betting office (in Rhineland-Palatinate), exchanging oddset-bets, must obtain a license even if it exchanges bets with a betting operator licensed in another <i>Land</i> .</p>	
<p><b>VG Münster</b>, 1 L 118/04 11.3.2005</p> <p><b>Sports bets, Internet</b></p> <p><b>Administrative Law</b></p>	<p>The <i>Gambelli</i> decision <b>does not raise doubts regarding the Länder license requirement</b>, even if the plaintiff cites the ECJs argumentation on Member States who base their restrictions on the aim of limiting gaming opportunities but excessively encourage gambling. First the license requirement is <b>not only based on the reduction of gaming opportunities but also on the controlled course of the game</b> (§ 2 para. 1 S. 1 Sportwettengesetz NRW). Second the ECJ did not state a contradictory behaviour in Germany as the German gaming systems were not object of the <i>Gambelli</i> proceedings. It is furthermore doubtful if the Land NRW in practice really excessively encourages gambling.</p>	<p>The <i>Gambelli</i> decision does not raise doubts regarding the Länder license requirement, even if the plaintiff cites the ECJs argumentation concerning Member States who base their restrictions on the aim of limiting gaming opportunities but excessively encourage gambling because reducing gaming opportunities is not the only purpose.</p>
<p><b>LG Köln</b>, 81 O 30/05, <b>14.7.2005</b></p> <p><b>Sports bets</b></p> <p><b>Civil Law</b></p>	<p>The court held that a German license is obligatory for the operation of, and advertisement for, sports bets. Notwithstanding the fact that the German rules restrict the freedom to provide and receive services and must be <b>justified by imperative reasons of public interest</b>, the <i>Gambelli</i> Case was considered to be based on totally different facts</p>	<p>The German gambling rules were qualified as EC-law compatible because the <i>Gambelli</i> decision was considered to be based on totally different facts in the opinion of the court. <b>The same court, however, the same day came to the opposite conclusion in a criminal case (See above Chapter 1)</b></p>

<i>Horse Races</i>		
<b>VG Saarlouis</b> , 1 K 78/99, 17.1.2000  <i>Bookmaker's permit</i>  <b>Administrative Law</b>	<b>Sec. 2 RennWLottG</b>  The limitation of a bookmaker's permit to the exchange of bets with bookmakers holding internal licenses as provided in sec. 2 RennWLottG is <b>lawful</b> . A foreign registered bookmaker requires a German license if he renders possible the participation in bets on horse races through his own facilities. In addition Internet-Terminals of a German agent are to be treated as such agent's own facility if bets of the foreign bookmaker are accepted there. It is not yet clear if and when internet bets offered in Germany by a foreign operator but without intervention of a German betting office are subject to German law.	





Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# GREECE

## I. INTRODUCTION

### 1. Greek position on gambling

Le principe sur lequel se fonde la réglementation des jeux de hasard en Grèce est celui de la **prohibition générale des jeux d'argent dans les lieux publics ou en tout autre lieu** (articles 2 et 3 loi 3037/2002). En règle générale, tout jeu autorisé fonctionne sur la base d'une dérogation légale à cette interdiction.

La législation hellénique connaît trois catégories de jeux d'argent: les jeux de hasard, les jeux mixtes et les jeux techniques. **L'État détient l'exclusivité de la gestion** de ces jeux. Cette exclusivité de principe repose sur les dangers inhérents aux activités de jeux d'argent. Les exceptions à la prohibition totale de jeu sont justifiées par l'affectation de leur produit à des causes honorables mais aussi par le besoin de renflouement des caisses de l'État. **L'État désigne les intervenants auxquels il confère le droit exclusif de l'organisation et de l'exploitation de certaines formes de jeux.** Il s'agit notamment de l'Organisme des pronostics des matchs de football (en grec: OPAP), de l'Organisme des paris sur les courses de chevaux (en grec: ODIE) et des casinos.

Les **jeux de hasard** avec des machines électriques, électromécaniques et électroniques, ainsi que les jeux techniques ne sont autorisés que **dans l'enceinte des casinos**. En revanche, les jeux techniques de récréation avec cartes sont, en principe, libres. Une autorisation de jeux techniques de récréation avec cartes est nécessaire à un établissement lorsque ces jeux sont joués sur des tables spécialement aménagées. Cette autorisation est octroyée par la commune sur le territoire de laquelle est installé l'établissement (article 8 nouvelle teneur de la loi 2515/1997). La création des casinos peut être autorisée en un nombre restreint de cas fixé par la loi (actuellement de 12) sous réserve du respect de conditions strictes.

Les activités de jeux sont soumises à des **prélèvements affectés en principal au budget** de l'État hellénique ou à une affectation spéciale pour le sport, et dans une moindre mesure, dans le cas de casinos et d'établissements autorisés aux jeux de cartes au profit également des communes sur le territoire desquelles sont installés ces établissements.

La Grèce étant un Etat unitaire, ce rapport national ne fait pas de distinction entre les législations, jurisprudences et autres normes édictées au niveau fédéral et celles édictées au niveau provincial.

### 2. Definitions

Les diverses définitions des jeux entrant dans le champ d'application de la loi 3037/2002, posant un principe général de prohibition dans les lieux publics ou en tout autre lieu, sont énoncées en son article premier comme suit:

- a. Les *jeux mécaniques* (en grec: mechanika diexagomena pegnia) sont ceux qui nécessitent pour leur fonctionnement la force musculaire des joueurs.
- b. Les *jeux électriques* (en grec: electrika diexagomena pegnia) sont ceux qui exigent pour leur fonctionnement la présence de mécanismes à base électrique.
- c. Les *jeux électromécaniques* (en grec: electromechanika diexagomena pegnia) sont ceux qui exigent pour leur fonctionnement la présence de mécanismes à base électrique et l'apport de la force musculaire des joueurs.

- d. Les *jeux électroniques* (en grec: elektronika diexagomena pegnia) sont ceux qui, outre les mécanismes à base électrique, électronique ou autre, exigent pour leur fonctionnement l'existence et l'application d'un logiciel (programme) informatique.
- e. Les *jeux techniques de récréation* (en grec: psichagogika technika pegnia) sont ceux dont le résultat dépend exclusivement d'une capacité technique ou intellectuelle des joueurs et visent exclusivement leur passe-temps.

### 3. Taxes

Les jeux de hasard sont une source de revenus importante pour l'Etat.

Les **gains** provenant de **loteries** ayant eu lieu en Grèce ainsi que les gains provenant de **pronostics concernant les matchs de football** (en grec: PROPO) sont soumis, après une déduction de 100 euros sur le total des gains réalisés par cette activité, à **un impôt au taux de 10%**. L'impôt est à la charge du gagnant (articles 58 et 60 du Code d'imposition des successions, des donations et des gains de loteries).

Les **gains** provenant de **paris à une cote variable ou fixe** (en grec: stichimata pro-kathorismenis i mi apothosis) au delà de 146,74 euros sont soumis à **un prélèvement public au taux de 5%**, retenu directement par l'OPAP au moment de leur paiement aux gagnants et versé par l'OPAP au ministère des finances (article 2 alinéa 2 de la loi 2433/1996).

Les **revenus annuels bruts** issus des **paris mutuels sur les courses de chevaux**, à l'exception des paris mutuels dites *sweepstakes*, sont soumis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998 à un **prélèvement public au taux de 3%** versé mensuellement au budget de l'État (article 34 de la loi 1326/1983 comme modifié par l'article 30 paragraphe 8 de la loi 2579/1998).

Le **produit net des loteries gérées par l'État** *Laiko, Ethniko, Europaiko et Stikmieo* est versé entièrement au budget de l'État. Il en est de même avec la loterie *Eidiko Kratiko* mais son produit est affecté entièrement et exclusivement à fins charitables.

Les **revenus annuels bruts** issus des **loteries basées sur des chiffres** du «LOTTO» et du «PROTO», sont soumis à des prélèvements publics au taux, précisés par l'article 1<sup>er</sup> alinéa 3 de la loi 2433/1996 comme modifié par l'article 30 paragraphe 7 de la loi 2579/1998, ci-après:

- 1) 19% (LOTTO) et 10% (PROTO), versés par l'OPAP au budget général de l'État,
- 2) 12 % (LOTTO et PROTO), affectés au ministère de la culture,
- 3) 2% (LOTTO et PROTO), affectés au ministère de la presse et de la communication,
- 4) 17% (LOTTO) et 12% (PROTO), affectés au secrétariat général du sport.

La loi 2206/1994 (comme modifiée par la loi 3139/2003) définit le cadre général de l'installation et de l'exploitation des **casinos** en Grèce et précise, en son article 1<sup>er</sup> paragraphe 6, les **divers droits et revenus de l'État** à leur sujet, comme suit:

- a) Un versement unitaire de 6 000 euros lors du dépôt de la demande d'une licence de casino;
- b) La proposition d'une offre à l'État d'un montant minimum fixé par la loi et variant selon le lieu d'installation du casino (p. ex. euros 4 402 054, 29 à Corfou et euros 16 140 865,74 au Mont Parnes), en vue d'obtenir la concession sollicitée;
- c) Une participation aux bénéfices bruts provenant des jeux ne pouvant être inférieure à 30% pour les casinos situés en Attique, à Thessalonique, en Crète, à Rhodes, en Achaïa et à 20% à Corfou et autres régions. En ce qui concerne le casino de Mont

- 
- Parnes situé en Attique, cette participation est fixée à 30% pour les bénéfices annuels bruts jusqu'à la hauteur de 200 millions d'euros et à 31,5%, 32% et 32,5% pour des bénéfices annuels bruts supérieurs à 200, 250 et 300 millions d'euros respectivement;
- d) Un droit annuel spécial de 730 000 euros à verser à l'État hellénique pour le maintien d'une licence de casino, et
  - e) Les impôts, droits et émoluments prévues par la loi relative aux sociétés anonymes domiciliées en Grèce.

Par ailleurs, afin de couvrir ses frais, l'entreprise de casino a le droit de retenir 20% du montant total des tickets d'entrée aux salles de jeux incluant la TVA (valeur actuelle du ticket: 15 euros pour tous les casinos du pays sauf pour le casino de Mont Parnes où elle est de 6 euros). Le **solde du produit des tickets d'entrée** revient à l'État. En 2004, cette source a produit 23 676 000 euros<sup>543</sup>.

---

<sup>543</sup> Information communiquée par le ministère de l'économie et des finances, direction générale des impôts, le 3 mai 2005.

---

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### 1. General

- Constitution, article 5 paragraphe 1 (liberté économique)
- Code civil, articles 844-846 (Jeu et pari)
- Décret royal 29/1971 (modifié): Codification des règles en vigueur relatives aux jeux d'argent (J.O. 21 A/28.1.1971)
- Loi 2515/1997 article 8: Jeux techniques de récréation (J.O. 154 A/ 1997)
- Loi 3037/2002: Prohibition des jeux d'argent (J.O. 174 A/30.7.2002)
- Loi 3229/2004: Surveillance et contrôle des jeux d'argent (J.O.. 38 A/10.2.2004)

#### 2. Lotteries

- Loi 339/1936: Sur les loteries de l'État (J.O. 512 A/20.11.1936)
- Décision EDKL/26.4.1937: Sur l'établissement de la Loterie Nationale (J.O.. 80 B/27.4.1937)
- Loi de nécessité 143/1967: Sur l'établissement de la Loterie Spéciale de l'État (J.O. 165 A/30.9.1967)
- Loi 1947/1991: Sur l'établissement de la Loterie de l'État "Stigmio" (J.O.. 70 A/14.5.1991)
- Loi 2433/1996: Sur les règles relatives à l' O.P.A.P. (J.O.. 180 A/ 1996)
- Décret présidentiel 250/1997: Sur la gestion, l'organisation, le fonctionnement et la distribution des revenus de paris à cote variable ou fixe «play slip» (J.O.. 181 A/15.9.1997)
- Loi 2515/1997: Sur l'établissement de la loterie européenne (J.O.. 154 A/25.7.1997)
- Loi 2843/2000 article 27 paragraphe 2a: Modernisation de la Bourse etc. (J.O. 219 A/12.10.2000)
- Décision ministérielle 29154/2000: Approbation du Règlement du fonctionnement et de l'organisation du jeu «BINGO LOTTO» portant le signe distinctif «TELE-BINGO» par l'OPAP S.A. (J.O. 1417 B/22.11.2000)
- Décision ministérielle 29155/2000: Approbation du Règlement du jeu de JOKER (J.O. 1417 B/22.11.2000)
- Décision ministérielle 29157/2000: Approbation du Règlement Général du fonctionnement et de l'organisation des jeux en ligne directe par l'OPAP S.A. (J.O. 1417 B/22.11.2000)
- Décision ministérielle 29158/2000: Approbation du Règlement de fonctionnement et de l'opération de la loterie sur les chiffres LOTTO (J.O. 1426 B/27.11.2000)
- Décision ministérielle 29163/2000: Approbation du Règlement de fonctionnement et d'opération de la loterie sur les chiffres PROTO (J.O. 1426 B/27.11.2000)
- Décision ministérielle 29164/2000: Approbation du Règlement de fonctionnement et d'opération du jeu SUPER 4 (J.O. 1426 B/27.11.2000)
- Loi 2961/2001: Sur la ratification du code d'imposition des successions, des donations et des gains de loteries (J.O. 266 A/22.11.2001)

- Décision ministérielle 31208/2002: Approbation du Règlement de fonctionnement et de l'organisation par l'OPAP S.A. de la loterie sur chiffres à cote fixe SUPER 3 (J.O. 1474 B/22.11.2002)
- Décision ministérielle 31209/2002: Approbation du Règlement de fonctionnement et de l'organisation par l'OPAP S.A. de la loterie sur chiffres à cote fixe «5 sur 35» (J.O. 1474 B/22.11.2002)
- Décision ministérielle ST-55625/2003: Approbation du Règlement de fonctionnement et de l'organisation par l'OPAP S.A. de la loterie sur chiffres à cote fixe KINO (J.O. 1913 B/23.12.2003)

**3. Casino Gaming**

- Loi 2206/1994: Sur l'établissement, l'organisation, le fonctionnement et la supervision des casinos (J.O. 62 A/20.4.1994)
- Décision ministérielle No 1128269/1226/0015/16.11.1995: Sur l'émission des tickets d'entrée aux casinos (J.O. 982 B/29.11.1995)
- Décret présidentiel 313/2001 article 8: Sur l'organisation des compétences de la Direction des casinos (J.O. 211 A/25.9.2001)
- Loi 3139/2003: Sur les règlements des casinos du Mont Parnes et de Corfu (J.O. 100 A /30.4.2003)
- Décision ministérielle T/6736/2003: Sur le règlement du contrôle administratif et de la surveillance des casinos (J.O. 929 B/4.7.2003).
- Décision ministérielle T/14704/2003: Sur la modification du règlement des jeux dans les casinos (J.O. 1798 B/4.12.2003)

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Loi 2206/1994 article 4: Sur l'établissement, l'organisation, le fonctionnement et la supervision des casinos – Restrictions, interdictions et pénalités (J.O. 62A/20.4.1994)

**5. Betting**

- Code civil, articles 844 à 846Loi 2433/1996: Sur les règles relatives à l' O.P.A.P. (J.O. 180 A/ 12.8.1996)
- Décret présidentiel 250/1997: Sur la gestion, l'organisation, le fonctionnement et la distribution des revenus de paris à cote variable ou fixe, «play slip» (J.O. 181 A/15.9.1997)
- Décision ministérielle 506/2000: Sur l'approbation du Règlement Général du fonctionnement des paris à cote fixe (J.O. 18 B/ 14.1.2000)-
- Décision ministérielle 29159/2000: Approbation du Règlement Général de fonctionnement des jeux de paris à cote fixe par l' OPAP S.A. (J.O. 1427 B/27.11.2000)
- Décision ministérielle 29152/2000: Approbation du Règlement de fonctionnement et de l'organisation par l'OPAP S.A. du jeu PROPOGOAL (J.O. 1425 B/27.11.2000)
- Décision ministérielle 29153/2000: Approbation du Règlement de fonctionnement et de l'organisation par l'OPAP S.A. du jeu de paris sur les sports PROPO (J.O. 1425 B/27.11.2000)

- Décision ministérielle 291162/2000: Approbation du Règlement de fonctionnement par l'OPAP du jeu de paris à cote fixe RESULTS OF SPORTS EVENTS (J.O. 1418 B/ 22.11.2000)
- Décision ministérielle 29156/2000: Approbation du Règlement de fonctionnement par l'OPAP du jeu de paris à cote fixe RESULTS OF BASKETBALL GAMES (J.O. 1427 B/ 22.11.2000)
- Décision ministérielle 29151/2000: Approbation du Règlement de fonctionnement par l'OPAP du jeu de paris à cote fixe RESULTS OF FOOTBALL GAMES (J.O. 1425 B/ 27.11.2000)
- Décision ministérielle 2240/2001: Sur la charte des obligations de l'OPAP S.A. envers les consommateurs (J.O. 108 B/2.2.2001)- Décision ministérielle 3726/2002: Sur le règlement de l'organisation et du fonctionnement des paris mutuels sur les courses de chevaux en Grèce (J.O. 226 B/2002)-Loi de nécessité 598/1968 modifiée: Sur l'établissement de l'Organisation des courses de chevaux
- Loi 1326/1983 article 34 modifié par l'article 30 paragraphe 8 de la loi 2579/1998: Sur les exemptions fiscales et autres dispositions (J.O. 31 A/17.2.1998 et J.O. 19 A/1983)
- Décision ministérielle 506/2000: Sur l'approbation du Règlement Général du fonctionnement des paris à cote fixe (J.O. 18 B/ 14.1.2000)
- Décision ministérielle 29157/2000: Sur l'approbation du Règlement Général du fonctionnement et de l'organisation des jeux en ligne directe par l'OPAP S.A. (J.O. 1417 B/22.11.2000)

**6. Bingo**

- Loi 2433/1996: Sur les règles relatives à l' O.P.A.P. (J.O. 180 A/ 1996)
- Décision ministérielle 29154/2000: Sur l'approbation du Règlement du fonctionnement et de l'organisation du jeu «BINGO LOTTO» portant le signe distinctif «TELE-BINGO» par l'OPAP S.A. (J.O. 1417 B/2000)

**7. Media Gambling Services**

- Décret présidentiel 100/2000: Sur la législation hellénique du télé-shopping et l'harmonisation avec la Directive 97/36, 89/552 (J.O. 98 A/17.3.2000)

**8. Sales Promotional Gambling**

- Loi 2251/1994 (modifiée) article 9: Sur la protection du consommateur – Publicité (J.O. 191 A/1994)

**9. Charity Gambling**

- Loi de nécessité 143/1967: Sur l'établissement de la loterie spéciale de l'État à fins charitables (J.O. 165 A/30.9.1967)
- Loi 2961/2001: Sur la ratification du code d'imposition des successions, des donations et des gains de loteries (J.O. 266A/22.11.2001)
- Décision ministérielle 442/2001 (modifiée): Statuts de la société anonyme Organisme de pronostics sur les matchs de football S.A. (J.O. 23 B/16.1.2001 et 343 B/19.1.2004)

**B) DRAFT LEGISLATION**

- Aucun projet de modification de la loi n'a été annoncé à ce jour (actualisation au 18.5.2006).

**C) SELF-REGULATION**

- Règlement du contrôle administratif et de supervision du fonctionnement des casinos (Décision ministérielle no T/6736/2003)
- Règlement de l'organisation et du fonctionnement des paris mutuels sur les courses des chevaux (Décision ministérielle no 3726/2002)
- Charte des obligations de l'OPAP S.A. envers les consommateurs (Décision ministérielle 2240/2001)
- Règlement Général du fonctionnement et de l'organisation des jeux en ligne directe par l'OPAP S.A. (Décision ministérielle 29157/2000).
- Règlement Général du fonctionnement des paris à cote fixe (Décision ministérielle 506/2000)
- Contrat de concession conclu entre l'État hellénique et l'OPAP S.A. du 15.12.2000

**D) JURISPRUDENCE****1. General to 3**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Conseil d'État, arrêts no 246/2004 et no 158/2004
- Cour d'appel de Thessalonique. Arrêt 1114/2003 (affaires pénales)
- Tribunal de Grande Instance de Kalamata, Arrêt 555/2003 (affaires pénales)

**5. Betting**

- Tribunal de Première Instance d'Athènes , Arrêt 5261/2005 (mesures de sauvegarde/ promotion et publicité des paris à cote fixe)
- Tribunal de Première Instance de Amaliada, Arrêt 26/2004 (paris illégaux)
- Cour de Cassation, Arrêt 524/2004 (paris illégaux)

**6. to 9.**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre



## II. BARRIERS

### a) Panorama

#### 1. General

L'Etat détient l'exclusivité de la gestion de jeux d'argent et désigne des intervenants auxquels il confère le droit exclusif de l'organisation et de l'exploitation de certaines formes de jeux. Il s'agit notamment des casinos, de l'Organisme des pronostics des matchs de football (OPAP) qui offre des jeux basés sur des chiffres et sur des événements sportifs et de l'Organisme sur les paris sur les courses de chevaux (ODIE) qui offre des paris mutuels sur les courses de chevaux à l'intérieur comme à l'extérieur des hippodromes.

La loi relative à **la prohibition des jeux (loi 3037/2002)** interdit, en ses articles 2 et 3, l'organisation et l'installation de jeux mécaniques, électriques, électromécaniques et électroniques dans les lieux publics ou ouverts au public ou lieux privés. Cette interdiction vise à empêcher tous jeux de hasard dont l'enjeu est l'argent. La même loi (articles 4 et 5) prévoit de **sévères peines** (emprisonnement d'au moins 3 mois et une peine pécuniaire d'au moins 5 000 euros) ainsi que des sanctions administratives (une amende de 10 000 euros pour chaque machine de jeu et le retrait définitif de la licence de l'entreprise) pour tous ceux qui exploitent ou dirigent des établissements ou autres enceintes dans lesquels sont organisés ou installés des jeux interdits.

#### 2. Lotteries

**L'Etat** gère de façon exclusive les jeux de hasard. Le Ministère des finances – Direction des loteries étatiques – **organise et exploite lui-même un certain nombre de loteries** (LAIKO, ETHNIKO, EIDIKO KRATIKO, EUROPEEN, STIGMIEO-XYSTO), au profit de son budget.

Le produit net des loteries *Laiko*, *Ethniko*, *Europaiko* et *Stigmieo* est versé au budget de l'Etat et constitue un revenu public. En revanche, le produit de la loterie *Eidiko Kratiko* revient à l'Etat au profit exclusif de fins charitables.

La vente des billets de la loterie *Laiko* se fait par des Agents des Loteries étatiques (en grec: Praktores Kratikon Lachion), des vendeurs de loterie (environ 15 000 personnes) et par les représentants desdits Agents (environ 5 000 personnes). Les 61,5% du revenu brut du *Laiko* va aux billets gagnants.

La vente des billets des loteries *Eidiko Kratiko* et *Europaiko* se fait par les mêmes agents et vendeurs comme pour les loteries *Laiko* et *Ethniko*. Les 53% du revenu brut du *Eidiko Kratiko* et les 58% du *Europaiko* sont distribués aux billets gagnants.

Créé en 1958, l'**OPAP** (en grec: Organismos Prognostikon Agonon Podosferou) détient pratiquement la moitié du marché national des paris sportifs. Depuis 1999, l'OPAP opère sous la forme d'une société anonyme de droit grec cotée en Bourse.

L'OPAP jouit grâce à la **concession de licence** qu'il a acheté de l'Etat hellénique en décembre 2000 pour un montant de 323 millions d'euros payé au comptant<sup>544</sup>, **du droit exclusif d'organisation, de gestion et d'exploitation** des jeux de hasard basés sur des chiffres et sur des événements sportifs pour une durée de vingt ans (article 27 par. 2a de la

<sup>544</sup> Information communiquée par l'OPAP SA, le 11.8.2005.

loi 2843/2000 et article 3 paragraphe 1 du Contrat de concession). Cette licence lui permet d'**offrir en exclusivité jusqu'au 12 octobre 2020** les jeux de hasard qu'il avait la charge d'organiser en vertu de la loi en vigueur (article 2 paragraphe 1 de la loi 2433/1996 et article 1 du décret présidentiel 250/1997). Il s'agit des jeux de loteries basés sur des chiffres LOTTO, PROTO, JOKER, SUPER 3, EXTRA 5, SUPER 4, KINO, BINGO LOTTO, KENO, ARITH-MOLACHIO 5-35, SUPER 3 and SUPER 4, ainsi que ceux basés sur des événements sportifs PROPO, PROPO-GOL, STIHIMA pour lesquels cf. infra sous «Betting».

### 3. Casino Gaming

L'établissement et l'exploitation d'entreprises de casinos est soumis à **restrictions**.

La **loi 2206/1994** relative à ces entreprises prévoit, en son article 1<sup>er</sup>, la possibilité de délivrer **douze (12) licences** autorisant l'établissement de casinos **dans l'ensemble du pays**, à répartir dans des départements et localités bien précis, à savoir: deux (2) dans le département d'Attique, dont la première au site du Mont Parnes à Parnes et la seconde à l'extérieur de la municipalité d'Athènes; une (1) dans le département de Thessalonique à l'intérieur d'une zone de 15 km de la place Aristotele de Thessalonique; une (1) en Crète, une (1) à Rhodes, à installer dans l'hôtel des Roses, une (1) à Corfou; une (1) aux installations de Porto Caras du département de Chalkidiki; une (1) dans les confins de la municipalité de Loutraki-Perachora; une (1) dans le département de Achaïa; une (1) à l'île de Syros; une (1) dans le département de Florina et une (1) dans la région de Doirane.

La même disposition permet au ministre du tourisme d'octroyer deux (2) licences supplémentaires à allouer à raison d'une en Thrace et d'une en Epire. La loi précise que pendant une période de douze (12) années, aucune autre délivrance de licences n'aura lieu. Le transfert d'une entreprise de casino à l'extérieur des zones fixées par la licence selon la loi est interdit.

Les jeux autorisés dans les casinos sont énumérés limitativement par l'article 3 paragraphe 7 de la loi 2206/1994. Ce sont: a) le black-jack ou le vingt et un, b) la roulette française, c) la roulette américaine, d) le baccarat, e) le Bango-Punto, f) les dés, g) les machines à sous sans écran, h) les machines à sous avec écran et i) le chemin de fer.

L'accès aux casinos est permis à toute personne âgée d'au moins 23 ans. La direction du casino a le droit d'interdire l'accès, ou demander l'éloignement de, toute personne sans avoir à justifier sa décision (article 3 paragraphe 10 Loi 2206/1994).

À partir du 15 décembre 1995 (par décision du ministre des finances no 1128269/1226/0015 du 15 novembre 1995, J.O. 982 B/29.11.1995), les exploitants de casinos ont l'obligation de délivrer un ticket payant d'entrée, préalablement visé par le fisc, à toute personne qui se rend dans la salle de jeux où se trouvent les machines à sous ou les tables du casino. Le prix de ce ticket est fixé uniformément à 15 euros (paragraphe 5 de la décision) pour tous les casinos du pays, à l'exception du casino de Mont Parnes où le prix n'est que de 6 euros (loi 3139/30.4.2003, article 1 paragraphe 1 litt. g).

### 4. Machine Gambling Outside Casinos

Les machines électriques, électromécaniques ou électroniques de jeux de hasard en dehors des casinos sont interdites. Depuis 2002 (Loi 3037/2002), cette prohibition touche également les jeux techniques électroniques.

A défaut d'une disposition particulière relative à cette prohibition, elle est fondée sur l'article 2 de la loi 3037/2002 qui organise l'interdiction générale des jeux d'argent dans les lieux publics ou en tout autre lieu et l'article 3 de cette même loi qui étend expressément cette prohibition aux jeux électroniques sur ordinateurs installés dans des entreprises proposant des services d'internet.

Sauf autorisation, la **loi 2206/1994 (article 4)** interdit à toute personne physique ou morale agissant seule ou en association avec d'autres, de procéder, avec ou sans paiement, à la mise en place, l'exploitation ou l'exposition de machines à sous ou d'autres moyens de jeux d'argent; de recevoir toute sorte de rémunération, de commission, de parts de bénéfices provenant de tels moyens de toute catégorie; de permettre, de tolérer contre paiement le fonctionnement, le maintien ou l'exposition de telles machines à l'intérieur de son domicile ou de son lieu de travail ou en tout autre lieu fermé ou sur un terrain en plein air dont elle serait propriétaire; de vendre, céder ou louer, de telles machines en vue d'un avantage pécuniaire.

Ces restrictions s'étendent également aux navires battant pavillon grec ou étranger, de tout type et capacité, lorsqu'ils se trouvent dans les ports grecs ou dans les eaux territoriales de l'État hellénique.

Dans ses arrêts no 246/2004 et no 158/2004, le Conseil d'État hellénique a décidé que la prohibition des jeux électroniques proposés dans les cyber-café est contraire au principe de proportionnalité.

La Cour d'appel de Thessalonique a jugé en 2003 (arrêt 1114/2003) que les jeux techniques de récréation, à savoir ceux dont le résultat dépend exclusivement de la capacité technique ou intellectuelle du joueur, proposés dans les cyber-café ne tombent pas sous le coup de la prohibition, et cela même s'ils sont proposés sur des ordinateurs, sous réserve toutefois qu'aucune possibilité de gain ne soit en jeu.

Dans son arrêt 555/2003 (affaires pénales), le Tribunal de Grande Instance de Kalamata a condamné le propriétaire d'un cyber café pour organisation illégale de jeux parce que ce dernier proposait, *via* internet, des jeux de hasard sur trois machines-ordinateurs qu'il activait par télécommande.

## 5. Betting

Créé en 1968, l'**ODIE** (en grec: Organismos Diexagogis Ippodromion Ellados) bénéficie du **droit exclusif** de l'organisation en Grèce des courses de chevaux et de l'exploitation pour le compte de l'État hellénique des paris mutuels sur ces courses à l'intérieur comme à l'extérieur des hippodromes. L'ODIE est une société anonyme de droit grec. Son organisation et son fonctionnement sont régis par un **Règlement Interne** faisant l'objet de la décision ministérielle 3726/2002.

L'article 2 de ce Règlement prohibe strictement, sous peine de sanctions pénales, les paris mutuels sur les chevaux des courses faits par quiconque aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des hippodromes sans autorisation de l'ODIE.

Créé en 1958, l'**OPAP** (en grec: Organismos Prognostikon Agonon Podosferou) détient pratiquement la moitié du marché national des paris sportifs. Depuis 1999, l'OPAP opère sous la forme d'une société anonyme de droit grec cotée en Bourse.

L'OPAP jouit grâce à la **concession de licence** qu'il a achetée de l'État hellénique en décembre 2000 pour un montant de 323 millions d'euros payé au comptant<sup>545</sup>, **du droit exclusif d'organisation, de gestion et d'exploitation** des jeux de hasard basés sur des chiffres et sur des événements sportifs pour une durée de vingt ans (article 27 par. 2a de la loi 2843/2000 et article 3 paragraphe 1 du Contrat de concession). Cette licence lui permet d'**offrir en exclusivité jusqu'au 12 octobre 2020**<sup>546</sup> les jeux de hasard qu'il est en charge d'organiser en vertu de la loi en vigueur (article 2 paragraphe 1 de la loi 2433/1996 et article 1 du décret présidentiel 250/1997). Il s'agit, outre des jeux de loteries basés sur des chiffres (cf. supra sous «Lotteries»), de ceux basés sur des événements sportifs (PROPO, PROPO-GOL, STIHIMA).

**L'article 2 paragraphe 2 de la loi 2433/1996** interdit l'offre sans autorisation au public de paris sur les courses des chevaux, les jeux individuels, les sports à cote variable ou fixe ou sur tout autre événement dont la nature permettrait des paris. Cette interdiction s'étend également à leur publicité. La violation de cette interdiction est sanctionnée de lourdes peines.

Le **Règlement Général** de fonctionnement des jeux de paris à cote fixe (Décision ministérielle 29159/2000) exige, pour la participation aux jeux de paris à cote fixe, d'utiliser uniquement les imprimés mis en circulation à cet effet par l'OPAP et distribués exclusivement par les agents autorisés de celui-ci (en grec: *Deltia Stichimatos*). La participation aux jeux par téléphone (paris téléphoniques) ou par d'autres moyens électroniques (P.ex. internet, télévision digitale etc.) étant interdite (article 1 paragraphe 6). De même, sur les «*Deltia Stichimatos*» ne doivent figurer que des jeux (de football, de basket ou autres) organisés par des personnes physiques ou morales opérant en Grèce conformément à la loi (article 1 paragraphe 7).

En application de l'article 2 de la loi 2433/1996, la Cour de première instance d'Athènes a accordé, conformément aux règles de procédure en matière d'injonction, trois injonctions temporaires de cesser leur activité de publicité illégale à l'encontre de trois journaux sportifs: FOS TON SPOR, SPORTIME et GOAL NEWS.

La Cour leur a enjoint de ne plus faire de publicité pour des paris à cote variable ou fixe de quelque manière que ce soit sur l'ensemble du territoire grec. Elle a complété cette interdiction par la fixation d'une astreinte d'un montant 3 000 euros par infraction.

## 6. Bingo

**L'article 2 paragraphe 2 de la loi 2433/1996** interdit –sauf autorisation– l'offre au public de paris sur les courses des chevaux, les jeux individuels, les sports à cote variable ou fixe ou sur tout autre événement dont la nature permettrait des paris. Cette interdiction s'étend également à leur publicité. La violation de cette interdiction est sanctionnée de lourdes peines.

## 7. Media Gambling Services

**L'article 2 paragraphe 2 de la loi 2433/1996** interdit –sauf autorisation– l'offre au public de paris sur les courses des chevaux, les jeux individuels, les sports à cote variable ou fixe ou sur tout autre événement dont la nature permettrait des paris. Cette interdiction s'étend également à leur publicité. La violation de cette interdiction est sanctionnée de lourdes peines.

<sup>545</sup> Information communiquée par l'OPAP SA, le 11.8.2005.

<sup>546</sup> Information communiquée par l'OPAP SA, le 22.5.2006.

---

### 8. Sales Promotional Gambling

L'article 2 paragraphe 2 de la loi 2433/1996 interdit –sauf autorisation– l'offre au public de paris sur les courses des chevaux, les jeux individuels, les sports à cote variable ou fixe ou sur tout autre événement dont la nature permettrait des paris. Cette interdiction s'étend également à leur publicité. La violation de cette interdiction est sanctionnée de lourdes peines.

### 9. Charity Gambling

La loterie spéciale de l'État (en grec: **Eidiko Kratiko Laxeio**) est gérée exclusivement par le Ministère des finances, Direction des loteries de l'État. Ses revenus servent exclusivement à des buts charitables.

Conformément à ses statuts (article 2 paragraphe 1E), l'**OPAP** doit affecter un montant important de ses revenus à des donations aux organismes de sport, culturels et sociaux.

Pour remplir cette obligation statutaire, l'OPAP a dépensé de 2001 à 2004 les montants ci-après.<sup>547</sup>

2001: euros 8 728 550, 40  
2002: euros 10 324 117,31  
2003: euros 19 500 171,63  
2004: euros 24 398 993, 11

---

<sup>547</sup> Selon les informations communiquées par l'OPAP SA le 11 août 2005.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
	La Direction des loteries étatiques, rattachée au Ministère des finances de l'Etat hellénique, a un droit exclusif d'organisation et d'exploitation des loteries.	L'affectation du gain des jeux à de nobles causes. La nécessité d'accroître les recettes de l'Etat.
<p><b>Loi 3037 / 2002: Sur la prohibition de jeux, Article 1:</b> Les catégories de jeux Dans le sens des dispositions de la présente loi:</p> <p>a. Le <i>jeu mécanique</i> est celui qui nécessite pour son fonctionnement la force musculaire du joueur.</p> <p>b. Le <i>jeu électrique</i> est celui qui exige pour son fonctionnement la présence de mécanismes à base électrique.</p> <p>c. Le <i>jeu électromécanique</i> est celui qui exige pour son fonctionnement tant la présence de mécanismes à base électrique que l'apport de la force musculaire du joueur.</p> <p>d. Le <i>jeu électronique</i> est celui qui, outre les mécanismes à base électrique, électronique ou autre, exige pour son fonctionnement l'application d'un logiciel (programme).</p> <p>e. Le <i>jeu technique de récréation</i> est celui dont le résultat dépend exclusivement de la capacité technique ou intellectuelle du joueur et consiste exclusivement en son passe-temps.</p>	L'interdiction générale des jeux d'argent s'étend à l'ensemble des jeux proposés au moyen de machines placées hors des casinos.	Danger du jeu excessif et compulsif.

Dans la catégorie des jeux techniques de récréation entrent également les jeux des cartes jugés comme «jeux techniques» sur la base des dispositions du Décret royal 29/1971 (J.O. 21A).

**Article 2:** Prohibition de jeux ou de leur installation

1. Les jeux des catégories b., c. et d. de l'article 1<sup>er</sup>, ainsi que des ordinateurs dans des emplacements publics, comme les hôtels, les cafés, les salles d'associations reconnues de toute nature, ainsi que dans tout autre lieu public ou privé, sont interdits.
2. Dans la catégorie des jeux mécaniques sont permis uniquement les jeux techniques de récréation, définis dans l'article précédant. Dans cette catégorie, il n'est pas permis de faire des paris entre personnes ou d'apporter un éventuel avantage économique au joueur. Faire un pari ou accorder un avantage économique au joueur entraîne les conséquences prévues dans les articles 4 et 5.

**Article 3:** Entreprises proposant les services d'internet

N'entre pas dans l'interdiction définie à l'article 2, l'installation et le fonctionnement d'ordinateurs électroniques dans les magasins qui fonctionnent comme entreprises proposant des services sur internet. Cependant, le jeu avec ces ordinateurs est interdit indépendamment de la façon dont cela peut se faire.

<p><b>Loi 2206/1994: Sur l'établissement, l'organisation, le fonctionnement, la supervision des casinos et autres dispositions</b></p> <p><b>Article 1:</b> Délivrance des licences d'installation des casinos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Douze(12) licences d'installation d'entreprises de casinos en Grèce peuvent être allouées comme suit: ...</li> <li>2. Aucune licence supplémentaire ne sera délivrée pendant les douze (12) prochaines années.</li> <li>3. Le transfert d'entreprises visées par le paragraphe 1 du présent article au dehors des zones définis dans ce même paragraphe, est interdit...</li> </ol> <p><b>Article 4:</b> Restrictions et interdictions, pénalités et dispositions supprimées</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Il est interdit à toute personne, physique ou morale, agissant en n'importe quelle qualité, avec ou sans paiement, seule ou en collaboration avec d'autres, de faire ce qui suit, sauf si elle obtient une autorisation conformément aux dispositions de la présente loi: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. de mettre en place, maintenir ou exposer toute sorte de moyen ou matériel de jeu ou machine à sous pour en tirer un bénéfice.</li> <li>b. D'encaisser directement ou indirectement toute sorte de rémunération, de commission ou d'objets mis en jeu pendant le jeu ou pendant le fonctionnement du moyen ou du</li> </ol> </li> </ol>		
--	--	--



<p>matériel de jeu ou de la machine à sous en tout genre.</p> <p>c. De permettre ou de procéder à l'installation, le maintien ou l'exposition de toute sorte de moyen ou matériel de jeu ou de machine à sous en tout genre, contre argent ou objets, à son domicile ou à son lieu de travail ou dans un lieu fermé ou en plein-air dont il aurait la propriété, la possession ou l'usage. N'est pas interdit le maintien d'un moyen ou d'un matériel de jeu par toute personne physique à l'intérieur de sa propre maison à usage décoratif.</p> <p>d. De vendre, céder, louer ou partager l'usage de tout moyen ou matériel de jeu, y compris les machines à sous pour réaliser un profit pécuniaire.</p> <p>Les interdictions visées aux paragraphes précédents du présent article s'appliquent également aux navires sous pavillon grec ou étranger, de tout type et capacité, lorsqu'ils se trouvent dans les ports ou à l'intérieur des eaux territoriales de l'État hellénique.</p>		
<p><b>Loi de nécessité 598/1968: Sur l'établissement de l'Organisme de courses de chevaux</b></p> <p><b>Article 2:</b> L'objet de cet Organisme est l'organisation en exclusivité des courses de chevaux à l'intérieur du pays et l'organisation pour le compte de l'État hellénique de paris mutuels à l'intérieur ou à l'extérieur de l'enceinte des hippodromes.</p>	<p>L'ODIE bénéficie du droit exclusif pour l'organisation de paris mutuels sur les courses de chevaux.</p>	<p>Danger du jeu excessif et compulsif. Affectation du gain des jeux à de nobles causes La nécessité d'accroître les recettes de l'Etat.</p>

<p><b>Décision ministérielle 3726/2002: Sur le Règlement Interne d'ODIE</b></p> <p><b>Article 1:</b> Compétence pour l'organisation des paris mutuels</p> <p>1. Le droit exclusif d'organisation de toute sorte de paris mutuels sur des courses de chevaux appartient selon la loi à l'Organisme d'organisation des courses de chevaux (ODIE S.A.)</p> <p><b>Article 2:</b> Paris illégaux Il est interdit à toute personne de faire des paris sur les courses de chevaux, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'enceinte des hippodromes, sans en avoir le droit accordé par l'Organisme d'organisation des courses de chevaux (ODIE) et en violation du présent Règlement. Les contrevenants seront punis selon l'article 2 paragraphe 2 de la loi no 2433/1996.</p>		
<p><b>Loi 2433 / 1996: Sur les règles relatives à l'OPAP</b></p> <p><b>Article 2:</b> Lot des paris à cote (variable ou fixe)</p> <p>1. Par décret présidentiel publié sur proposition du ministre des finances et du ministre de la culture ainsi que du ministre suppléant responsable pour le sport, seront autorisés des paris à cote variable ou fixe sur des jeux de toute nature, individuels ou en groupe, ainsi que sur des événements dont la nature permettrait les paris ...L'Organisme des pronostics sur matchs de football (OPAP) est nommé gérant de ce lot.</p>	<p>L'OPAP bénéficie du droit exclusif pour l'organisation des paris sportifs à cote variable ou fixe.</p>	<p>Danger du jeu excessif et compulsif. Affectation du gain des jeux à de nobles causes. La nécessité d'accroître les recettes de l'Etat.</p>

<p>2. Celui qui, sans en avoir le droit, offre au public ou à un grand nombre de personnes des paris sur des jeux individuels ou sur des courses de chevaux ou des paris à cote variable ou fixe et sur des événements dont la nature permettrait l'offre des paris ou celui qui fait de la publicité pour ces paris ou qui attire autrui à participer à ceux-ci, sera puni d'emprisonnement de six (6) mois au minimum et d'une peine pécuniaire de 3' 000 euros à 60'000 euros. Celui qui participe aux paris de l'alinéa qui précède sera puni d'emprisonnement.</p> <p>Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent que si les actes prévus dans ce paragraphe ne sont pas punis plus lourdement par d'autres dispositions pénales.</p>		
---	--	--

**B) DRAFT LEGISLATION**

- sans objet

**C) SELF-REGULATION**

- sans objet

**D) JURISPRUDENCE**

<b>Court Decisions and specifically relevant passages</b>	<b>Barriers to the Free Movement of Gambling Services</b>	<b>Justifications for Continuation of Barriers</b>
Tribunal de Grande Instance de Kalamata, Arrêt 555/2003 (affaires pénales)	L'interdiction pénale des jeux de hasard au moyen de machines situées hors des casinos s'étend aux jeux disponibles sur internet qui peuvent être activés par télécommande sur des ordinateurs mis à disposition dans un cyber café.	Renforce l'interdiction générale des jeux d'argent mentionnée plus haut (cette section, «A) Legislation enacted»).
Cour d'Appel de Thessaloniki. Arrêt 1114/2003 (affaires pénales)	Les jeux techniques de récréation, c'est-à-dire ceux dont le résultat dépend exclusivement de la capacité technique ou intellectuelle du joueur, sont autorisés dans les cyber-café (et cela même s'ils sont proposés sur des ordinateurs) dès lors qu'aucun gain économique n'est en jeu.	Renforce l'interdiction générale des jeux d'argent mentionnée plus haut (cette section, «A) Legislation enacted»).



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# HUNGARY

## I. INTRODUCTION<sup>548</sup>

### 1. General approach to Gambling

The Republic of Hungary is a unitary state divided into 19 counties. **Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling** has been according its preamble adopted in the interest of defining the responsibilities related to the exercise of the **gambling monopoly by the state**, meeting the demand for organizing gambling activities, preventing gambling activities pursued without licence, and/or those in conflict with good morals, controlling gambling organization activities, as well as using a part of revenues derived from gambling activities for public purposes.

**Any services involving gambling and betting activities from the territory of the Republic of Hungary through communication equipment and networks must be conducted under the provisions of the Act.**

**Any publication of announcement for soliciting participants for any game of chance through communications equipment and networks is subject to authorization by the Gambling Commission.**

### 2. Definitions

**Gambling activities comprise according to the Act all games in which players become entitled to a cash prize or other prize of pecuniary value in return for paying cash or providing pecuniary value, in case definite conditions exist or occur.** Winning or losing exclusively, or mostly, depends on luck. For the purposes of the Act (Section 1 Para 3), betting and the operation of money winning machines shall also qualify as gambling. The Act shall also apply, in cases regulated separately in the Act, to gambling machines and gift draws.

### 3. Taxes

Gambling organizers, including operators of gambling money-winning machines, pay game tax in accordance with the following rules: Gambling organizers assess, return and pay game tax on their own initiative (self-assessment). Game tax is treated as an expense for accounting purposes when the entrepreneurial profit tax is calculated. The tax duty regarding other taxes and fees is determined in accordance with other respective tax laws. The Act on the Rules of Taxation shall apply to issues related to taxation, but not otherwise regulated in the Act on the Organization of Gambling. Corporation tax in Hungary is currently fixed at 16%.

---

<sup>548</sup> *Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

***Game Tax on Draws, and Totalizer-Type Bets***

With the exception of those cases where a state licence is not required for organized draws not organised on a continuous basis, if draw tickets are sold exclusively among those present at the place of drawing, the number of draw tickets issued is not in excess of 1000 pieces, or the total value of these tickets is not in excess of HUF 50,000 and the total value of prizes calculated at market value, or the amount of cash to be drawn, exceeds 80% of the total value of the draw tickets issued, the game tax on non-continuous raffle draws is 16 per cent of the prize-pool.<sup>549</sup> The game tax on drawing games (instant ticket) equals 30 per cent of the monthly proceed; the game tax on lotteries, 24 per cent of the monthly prize-pool; the game tax on bingo games, 7 per cent of the monthly prize-pool; and the game tax on joker games, 17 per cent of the monthly prize-pool. The game tax on keno is 24 per cent of the net monthly proceeds.

The game tax on continuously organized totalizer-type betting is 17 per cent of the monthly prize-pool, and 17 per cent of the prize-pool for non-continuous totalizer-type bettings.

The sums refunded during the month for invalid bets are deducted from the net gambling proceeds of bookmaker type of betting. The game tax on bookmaking is 20 per cent of the net gambling proceeds reduced as described above.

The drawing games described above and the gift drawing games and also the domestic horse and / or greyhound betting are exempt from paying game tax.

***Game Tax on Money-Winning and Gambling Machines***

The *game tax* on gambling money-winning machines, with the exception of the gambling money-winning machines operated in casinos, is 100,000 HUF per month, per location. The game tax is payable for each month or fraction thereof.

The *game tax* on a money-winning machine already paid may not be applied to another money-winning machine even if the first machine ceases to operate, for whatever reason, nor may it be reclaimed or refunded on any legal grounds, unless the Gambling Supervisory Authority has established that:

- a) the money-winning machine was destroyed or became permanently out of order; or
- b) operation in accordance with legal rules is not possible.

The provisions of the Act on the Rules of Taxation apply to the game tax on money-winning machines with the following differences:

- a) the organizer of gambling activities must file a game tax return monthly;
- b) the payment of game tax is due simultaneously with the return;
- c) no instalment or deferred payment is permitted in connection with the game tax on money-winning machines.

The *annual tax* on gaming (amusement) machines is 60,000 HUF per machine. Operators of gambling machines must declare and pay the tax applicable semi-annually, prior to the submission of the application for the semi-annual registration of the machine. Evidence must be provided of proof of payment with such application.

---

<sup>549</sup> The prize-pool of the draw game shall be the total amount of the sales price per ticket multiplied by the number of tickets sold. With respect to continuously organized gambling activities, the value of the prize-pool is calculated by multiplying the number of the tickets issued to participate in the game by the sale price as approved in the game plan. With respect to lottery games, the purchase price of validated lottery tickets paid by the players to enter the game during a given month is deemed to be the prize-pool for that month. The betting prize-pool equals the total of sums wagered.

---

***Game Tax on Casinos***

The game tax on casinos, including the money-winning machines operated therein, is 30 per cent of the net gaming revenues if the net game revenue achieved in the fiscal year is 0 to 5 billion HUF ; 1 billion and 500 million HUF plus the 25% of the amount over 5 billion HUF if the net game revenue is between 5 billion and 10 billion HUF; and 2 billion and 750 million HUF and 10% of the amount over 10 billion HUF from 10 billion and 1 HUF.

The net game revenue is increased with the accepted tips in that month.



**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED**

- Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling
- Act XVI of 1991 on Concessions
- Act XV of 2003 on the Prevention and Combating of Money Laundering
- Decree No 32/2005 (X.21) PM on the regulation of the Authorisation, Organisation and Control of Certain Gambling Activities
- Government Decree No. 4/1997 (I.22.) Korm. on the Operation of Business Establishments and the Conditions for Conducting Domestic Trading Activities
- Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax
- Act XCII of 2003 on the Rules of Taxation
- Act LXXIV of 1992 on Value Added Tax

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available).

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available).

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available).

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

According to the Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling **the gaming activities are divided between liberated and non-liberated activities. The non-liberated activities with the objective of organizing and operating gambling can take place only based on concession contract** which must be concluded according to the Act XVI of 1991 on Concessions or by the individual approval from the Minister of Finance to the state gaming operator, an economic operator that is owned outright by the state gaming operator or that is in a majority state ownership.. The following shall qualify according to the Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling as activities aiming at the organization of gambling activities defined in the Act XVI of 1991 on Concession:

- a) organization of drawing games,
- b) operation of money-winning machines,
- c) foundation and operation of an organization to arrange gambling activities (casinos),
- d) activities aiming at the organization of horse-race bets and other gambling activities not coming under paragraphs a) to c), but defined as gambling organization activity in the Act on the Organization of Gambling.

From among the activities defined in paragraph a), the activity defined in Section 16 of the Act<sup>550</sup> as well as the activity defined above in paragraph b) shall be liberalized activities. The activity referred to in Paragraph b) may be performed only if the operator is able to acquire a license from the Gambling Supervisory Authority.

#### The organization of non-liberalized gambling

- a) may be performed by a business corporation that is **exclusively controlled by an economic organization exclusively owned by the State** ("state game organizer") or by a business company exclusively owned by the state game organizer or by an economic organization under the majority control of the state, and/or
- b) the right of exercising this activity **may be temporarily transferred by the State to another party in a concession contract** (Section 3 of the Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling). **The State game organizer has exclusive rights to organize number games and totalizator-type of betting with the exception of horse race betting and bookmaking.**

The public tender for concluding concession contracts is issued by the Minister of Finance. The prior consent of the notary of the local self-government is required for the operation of game rooms, and the Gambling Supervisory Authority must obtain the official opinion of the notary before the authorization of casino.

<sup>550</sup> I.e. not continuously organized draws, if draw tickets are exclusively sold among those present at the spot of drawing, and  
a) the number of draw tickets issued is not in excess of 1000 or their total value is not in excess of 50,000 HUF and  
b) the total value of prizes calculated at consumer price, or the amount of cash to be drawn, exceeds 80% of the total value of the draw tickets issued.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling</p> <p>Section 1/4 Any services involving gambling and betting activities from the territory of the Republic of Hungary through communication equipment and networks must be conducted under the provisions of the Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling.</p>	<p><b>Any services involving gambling and betting activities</b> from the territory of the Republic of Hungary through communication equipment and networks <b>must be conducted under the provisions of the Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling.</b></p>	<p>The information that is currently available to us about Hungarian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>
<p>Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling</p> <p>Section 1/5 Any publication of announcement for soliciting participants for any game of chance through communications equipment and networks is subject to authorization by the Gambling Commission</p>	<p>Any publication of announcement for soliciting participants for any game of chance through communications equipment and networks is <b>subject to authorization by the Gambling Commission.</b></p>	<p>Refer above, this point</p>
<p>Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling</p> <p>Section 2/7 <b>No sales, organization and mediation activity may be pursued in Hungary in connection with gambling activities organized abroad</b>, or advertising or sales</p>	<p><b>No sales, organization and mediation activity may be pursued in Hungary in connection with gambling activities organized abroad</b>, or advertising or sales promotion activities connected to foreign gambling activities.</p>	<p>Refer above, this point</p>

promotion activities connected to foreign gambling activities.		
<p>Act XXXIV of 1991 on the Organization of Gambling</p> <p>Section 3/1 The organization of non-liberalized gambling</p> <p>a) may be performed by a business corporation that is exclusively controlled by an economic organization exclusively owned by the state (hereinafter referred to as "state game organizer") or by a business company exclusively owned by the state game organizer or by an economic organization under the majority control of the state, and/or</p> <p>b) the right of exercising this activity may be temporarily transferred by the state to another party in a concession contract</p>	<p><b>The organization of non-liberalized gambling</b></p> <p>a) may be performed by a business association that is exclusively controlled by an economic organization exclusively owned by the state (hereinafter referred to as "state game organizer") or by an economic organization under the majority control of the state, and/or</p> <p>b) the right of exercising this activity may be temporarily transferred by the state to another party in a concession contract</p>	Refer above, this point

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available).

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available).

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available).



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# IRELAND

## I. INTRODUCTION

### 1. General approach to gambling

Although casinos are not authorized in Ireland, betting and games of chance hold an important place in the culture of this nation and have been specifically authorized for decades. The country has a long-standing tradition of horse and dog racing, as well as betting on the results of these events. The National Lottery Act, 1986 provides for a monopolistic national lottery, but other forms of lotteries existed long before. The law even provides for the issuance of government securities – called «prize bonds» - which entitle the holder to participate in regular drawings for prizes in lieu of interest.

### 2. Definitions

«Gaming» means playing a game (whether of skill or chance or partly of skill and partly of chance) for stakes hazarded by the players;

#### **Lottery**

- **Gaming and Lotteries Act 1956:**  
«lottery» includes all competitions for money or money's worth involving guesses or estimates of future events or of past events the results of which are not yet ascertained or not yet generally known;
- **National Lottery Act 1986:**  
§1 «lottery game» means any game, competition or other procedure in which or whereby prizes (whether money prizes or otherwise) are distributed by lot or chance among persons participating in the game, competition or other procedure.
- **National Lottery Act 1986:**  
«the National Lottery» means any lottery game or combination of lottery games held by the Minister or held under a licence in accordance with the rules contained in a scheme under section 28 (1) of this Act in relation to that game or each of those games.

#### **Casino Gaming**

Casinos not being authorized, there is no definition of this term

#### **Machine Gambling Outside Casinos**

Our research has revealed no specific definition other than the general prohibition included in Section III of the Gaming & Lotteries Act, 1956 cited under section III a) 4 *infra*.

#### **Subsidiary Definitions**

- **Totalisator Betting Act 1926**  
§1. the word «totalisator» means an apparatus or organisation by means of which an unlimited number of persons can each stake money in respect of a future event on the terms that the amount to be won by the successful stakers is dependent on or to be



calculated with reference to the total amount staked by means of the apparatus or organisation in relation to that event but not necessarily on the same contingency, and the said word includes all offices, tickets, recorders, and other things ancillary or incidental to the working of the apparatus or organisation, the word «bet» includes wager, and cognate words shall be construed accordingly;

– **Totalisator Act 1929**

the word «totalisator» it means an apparatus or organisation by means of which an unlimited number of persons can each stake money in respect of a future event on the terms that the amount to be won by the successful stakers is dependent on or to be calculated with reference to the total amount staked by means of the apparatus or organisation in relation to that event but not necessarily on the same contingency, and the said word includes all offices, tickets, recorders, and other things ancillary or incidental to the working of the apparatus or organisation.

***Betting***

Our research has revealed no such definition

***Bingo***

See «Lottery» *supra*.

***Media Gambling Services***

Our research has revealed no such definition

***Sales Promotional Gambling***

The case law reveals that some of these schemes fall under the definition of “lottery” but our research has revealed no definition of this (or a similar) term.

***Charity Gambling***

Our research has revealed no such definition

But see definition of «Charitable Lottery»:

- (a) it shall be for some charitable or philanthropic purpose or purposes;
- (b) the licensee shall derive no personal profit from it;
- (c) the total value of the prizes on any occasion shall be not more than five hundred pounds, and, if more than one lottery is held in any week, the total value of the prizes for the week shall be not more than five hundred pounds;
- (d) the value of each prize shall be stated on every ticket or coupon;
- (e) not more than forty per cent. of the gross proceeds shall be utilised for the expenses of promotion, including commission, and any free entry for the lottery shall be deemed to be a payment of commission to the extent of its value.

---

### 3. Taxes

Betting services are not subject to VAT, bookmakers do not need to register nor can they claim VAT paid.

The applicable rate of tax for betting has now been reduced to 2% of turnover on «away events» and off-course betting. The on-course tax rate is 0%. Bookmakers are permitted to absorb and pay the betting tax rather than charge it to the customer.

A bookmaker pays an annual licence fee of €250.

An annual Standing Charge of €500 plus 0.5% of the betting turnover is payable to Horse Racing Ireland. Bookmakers pay a pitch fee to individual racecourses or greyhound tracks based on the price charged to the general public for admission.

Excise duty on registration or renewal of registration of bookmaking premises is €380. Reinstatement of a licence after de-registration is subject to a fee of €2000.

Gaming licence fees are €175 for a «three month» licence and €630 for an «annual» licence.

Gaming machine licence fees are €145 for up to three months and €505 for an annual licence.

Minister for Finance, Mr. Brian Cowen TD, has recently established a working group to examine betting taxes and, in particular, to consider an overhaul of the current system of betting taxation. As part of its work, the Betting Tax Group has sought the input of members of the industry and other interested parties on this matter. The deadline for such submissions was 5pm, Thursday, July 28, 2005.<sup>551</sup> We might, therefore, expect to see some concrete government response concerning this question in the near future.

Our research revealed no information concerning taxation of media games.

---

<sup>551</sup> <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=3167>

**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED****a) Federal****1. General**

- See specific entries, *infra*.

**2. Lotteries**

- Gaming and Lotteries Act, 1956
- S.I. No. 18/1956: Gaming and Lotteries Act, 1956 (Commencement) Order, 1956
- S.I. No. 9/1962: District Court (Gaming and Lotteries Act, 1956) Rules, 1962
- Gaming and Lotteries Act, 1970
- Gaming and Lotteries Act, 1979
- S.I. No. 1/1985: District Court (Gaming and Lotteries) Rules, 1984.
- National Lottery Act 1986
- Lottery Prizes Regulations 1987

**3. Casino Gaming**

- Casinos are not authorised in Ireland<sup>552</sup>

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- No specific relevant legislation<sup>553</sup>

**5. Betting**

- Betting Act 1931
- Betting, Gaming and Lotteries: The Horserace Betting and Olympic Lottery Act 2004 (Commencement N° 1) Order 2004 N° 3283 (C. 149)
- The Greyhound Industry Act (1958 N° 12)
- Greyhound Industry Act, 1958 (Appointed Day for Purposes of Chapter I of Part V) Order 1958
- Greyhound Industry Act, 1958 (Commencement of Section 26) Order 1958
- Greyhound Industry Act, 1958 (Commencement of Sections 32, 33, 34 and 35) Order 1958
- Greyhound Industry Act, 1958 (Establishment Day) Order 1958
- Greyhound Industry (Amendment) Act, 1993
- Greyhound Race Track (Admission Charges) Regulations 1964
- Greyhound Race Track (Admission Charges) Regulations 1967
- Greyhound Race Track (Admission Charges) Regulations 1970

<sup>552</sup> According to the Gaming & Leisure Association of Ireland, approximately 20 casino-style clubs do however operate in Ireland on the basis of a self-regulatory regime.

<sup>553</sup> See Section III of the Gaming & Lotteries Act, 1956, as amended in 1970 and 1979, discussed under subparagraph III.a)4. *infra*.

- 
- Greyhound Race Track (Admission Charges) Regulations 1974
  - Greyhound Race Track (Admission Charges) Regulations 1975
  - Greyhound Race Track (Admission Charges) Regulations 1977
  - Greyhound Race Track (Admission Charges) (Amendment) Regulations 1977
  - Greyhound Race Track (Admission Charges) Regulations 1979
  - Greyhound Race Track (Admission Charges) Regulations 1980
  - Greyhound Race Track (Admission Charges) (Amendment) Regulations 1980
  - Greyhound Race Track (Admission Charges) (Revocation) Regulations 1982
  - Greyhound Race Track (Bookmakers Admission Charges) Regulations 1981
  - Greyhound Race Track (Bookmakers Admission Charges) Regulations 1982
  - Greyhound Race Track (Bookmakers Admission Charges) (Revocation) Regulations, 1984
  - Greyhound Race Track (Levy Collection) Regulations 1958
  - Greyhound Race Track (Levy Collection) (Amendment) Regulations 1964
  - Greyhound Race Track (Levy) (Percentage) Regulations 1964
  - Greyhound Race Track (Levy Collection) Regulations 1968
  - Greyhound Race Track (Levy Collection) (Amendment) Regulations 1971
  - Greyhound Race Track (Levy Collection) (Percentage) Regulations 1977
  - Greyhound Race Track (Levy Collection) (Percentage) Regulations 1980
  - Greyhound Race Track (Levy Collection) (Percentage) Regulations 1985
  - Greyhound Race Track (Levy Collection) (Percentage) (Amendment) Regulations 1990
  - Greyhound Race Track (Permits for Persons Performing Specified Functions) Regulations 1970
  - Greyhound Race Track (Race Card Charges) Regulations 1972
  - Greyhound Race Track (Race Card Charges) Regulations 1977
  - Greyhound Race Track (Race Card Charges) Regulations 1980
  - Greyhound Race Track (Race Card Charges)(Amendment) Regulations 1980
  - Greyhound Race Track (Race Card Charges) (Revocation) Regulations 1982
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1963
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1965
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1968
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1977
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1980
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1982
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1989
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) (No. 2) Regulations (Amendment) 1989
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations, 1993
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1996
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations S.I. No. 39/2001
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1960
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 1967
  - Greyhound Race Track (Racing) Regulations S.I. No. 158/1993
  - Greyhound Race Track (Racing) (Special Exemption) Regulations 1963
  - Greyhound Race Track (Racing) (Amendment) Regulations 2002
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations S.I. No. 3/2001
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations 1963
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations, S.I. No. 47/1971.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations, S.I. No. 227/1984.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations S.I. No. 8/1991.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations, S.I. No. 330/1996.

- 
- Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations S.I. No. 3/2001.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations S.I. No. 425/2001.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Operating) Amendment Regulations S.I. No. 155/2002.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations 1960
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations 1964
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations 1971
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations S.I. No. 90/1977.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations, S.I. No. 192/1983.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations, S.I. No. 24/1984.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations, S.I. No. 188/1991.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations 1991
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Quinella Treble Forecast) Regulations 1964
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations 1960
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Percentage) Regulations 1969
  - S.I. No. 135/1982: Greyhound Race Track (Totalisator) (Trio) Regulations, 1982
  - S.I. No. 139/1997: Greyhound Race Track (Totalisator) Super (Dual) Trio Jackpot Regulations 1997
  - S.I. No. 111/1996: Greyhound Race Track (Totalisator) (Super) (Trio) Jackpot Regulations 1996.
  - Greyhound Race Track (Totalisator) (Super) (Trio) Jackpot Regulations 1996
  - S.I. No. 223/1997: Greyhound Race Track (Totalisator) (Super) (Trio) Jackpot Amendment Regulations, 1997
  - Greyhound Race Track (Totalisator)(Superfecta) Regulations, S.I. No. 663/2003.
  - Greyhound Trainers' (Amendment) Regulations 1969
  - Greyhound Trainers' (Amendment) Regulations 1980
  - Greyhound Trainers' (Amendment) Regulations 1989
  - Greyhound Trainers' Regulations S.I. No. 58/1961.
  - Horse and Greyhound Racing Act, 2001 Number 20 of 2001
  - Horse & Greyhound Racing (Betting Charges & Levies) Act (1999 N° 24)
  - Horse & Greyhound Racing (Betting Charges & Levies) Act, 1999 (Commencement) Order, S.I. No. 211/1999.
  - S.I. No. 185/2002: Horse and Greyhound Racing Act 2001 (Section 8) (Commencement) Order 2002
  - Horseracing (On-Course Betting Office) Regulations 1995
  - Irish Horseracing Industry Act 1994 (1994 N° 18)
  - Public Sales of Greyhounds Regulations S.I. No. 76/1966.
  - Racecourses (Payment of Levies on Course Bets) Regulations 1995
  - Racecourse (Levy Collection) (Amendment) Regulations 1986
  - Racecourse (Levy Collection) (Amendment) Regulations 1989
  - Racecourse (Levy Collection) (Amendment) Regulations 1994
  - Racecourse (Levy Collection) Regulations 1977
  - Racecourse (Levy) (Percentage) Regulations 1964
  - Racecourse (Levy) (Percentage) Regulations 1975
  - Racecourse (Levy) (Percentage) Regulations 1980
  - Racecourse (Levy) (Percentage) Regulations 1985
  - Racing Board and Racecourses Act 1945 (Appointment of Transfer Date) Order 1945
  - Racing Board and Racecourses Act, 1945 (Appointment of Establishment Date) Order 1945
  - Racing Board and Racecourses Act, 1945 (Commencement of Chapters II and III of Part III) Order 1945
  - Racing Board and Racecourses (Amendment) Act (Commencement of Sections 4 and 5) Order 1975

- 
- Racing Board and Racecourses (Transfer of Departmental Administration and Ministerial Functions) Order 1980
  - Reduction in the rate of Betting Duty and Consolidation & Modernisation of Betting Duty Law
  - Totalisator (Amendment) Regulations 1938
  - Totalisator (Horse Racing) (Amendment) Regulations 1981.
  - Totalisator Act, (1929, N° 22)
  - Totalisator Act,, 1929 Totalisator Licence S.I. No. 250/1989.
  - Totalisator Act,, 1929 Totalisator Licence S.I. No. 25/1993.
  - Totalisator Act,, 1929 Totalisator Licence S.I. No. 21/1994.
  - Totalisator Act,, 1929 Totalisator Licence S.I. No. 411/1998.
  - Totalisator (Amendment) Regulations 1956
  - Totalisator (Amendment) Regulations 1967
  - Totalisator (Amendment) Regulations 1968
  - Totalisator (Double Event) Regulations 1930
  - Totalisator (Double Event) Regulations 1935
  - Totalisator (Amendment) (Greyhound Race Track) Regulations, S.I. No. 232/1989.
  - Totalisator (Horse Racing) Regulations, S.I. No. 93/1989.
  - Totalisator (Horse Racing) (Extended Forecast) Regulations S.I. No. 275/1984.
  - Totalisator (Multiple Event) (Amendment) Regulations 1966
  - Totalisator (Multiple Event) Regulations 1966
  - Totalisator Regulations 1944

## 6. Bingo

- Betting, Gaming and Lotteries: The Gaming (Bingo) Act (Fees)(Amendment) Order 2002 N° 640
- Regulations entitled Betting Duty Regulations 2002, S.I. N° 174 of 2002

## 7. Media Gambling Services

- No relevant legislation found.

## 8. Sales Promotional Gambling

- Finance (Miscellaneous Provisions) Act, 1956 §22
- Prize Bonds Regulations, S.I. No. 337/1993
- Prize Bonds (Amendment) Regulations, S.I. No. 431/1997

## 9. Charity Gambling

- Gaming and Lotteries Acts, 1956-79 [see lotteries]

## b) Provincial

- We had no access to provincial legislation.

**B) DRAFT LEGISLATION****a) Federal****1. General**

- In 2000, an Interdepartmental Committee was established to examine the issue of gambling in Ireland. A proposal was made to create a Gaming Regulator to oversee registration and gambling, charitable lotteries and commercial sales promotions, however, to date, no draft legislation on this subject has as yet been proposed.<sup>554</sup>

**2.-4.** No relevant draft legislation.

**5. Betting**

- Totalisator (Amendment) Bill 2005. (At present, children are not permitted to place a bet with a bookmaker, nor are they permitted to buy a lottery ticket, however, they are permitted to place a bet with the Tote on a race course. This bill would close that loophole and subject violators of the age limit to fines of up to € 3000.)

**6.-9.** No relevant draft legislation.

**b) Provincial**

- We had no access to provincial legislation.

---

<sup>554</sup> [http://www.algoodbody.ie/leisure/newsletterold/section1\\_nov2003.asp?2](http://www.algoodbody.ie/leisure/newsletterold/section1_nov2003.asp?2),  
last visited June 6, 2005.

**C) SELF-REGULATION**

- The Gaming & Leisure Association of Ireland Code of Conduct for private casinos.



**D) JURISPRUDENCE****a) Federal**

1.-5. Our research revealed no relevant material.

**6. Bingo**

- Bingo has been deemed to be a form of lottery since the Supreme Court case of Bolger v. Doherty [1970] IR 233 at 235, 1965.

**7. Media Gambling Services**

- Our research revealed no relevant material.

**8. Sales Promotional Gambling**

- The Attorney General (at the Prosecution of Superintendent M Enright) v. Best's Stores Limited (HC) [1970] IR 225 (1968 N° 15 SS)
- Bolgar v. Doherty (1963 No 111 SS) (SC), Supreme Court, [1970] IR 233
- The Attorney General (at the Prosecution of Superintendent B M McGrath) v. John Healy [1972] IR 393 (1971 N° 244 SS).
- Seamus Flynn v. Michael Denieffe, Independent Newspapers plc and Eason and Son Ltd (HC) [1989] IR 722, [1990] ILRM 391 (1989 N° 530 SS)

**9. Charity Gambling**

- Our research revealed no relevant material.

**b) Provincial**

- We had no access to provincial jurisprudence.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

Our research has revealed that, some time between 1994 and 1999, the European Commission took action against Ireland on the grounds that certain sections of the Gaming and Lotteries Act 1956 were incompatible with articles 59 and 66. The Commission issued a reasoned opinion under Art. 169<sup>555</sup> to which Ireland responded. A Freedom of Information Act suit was filed to obtain copies of Ireland's response<sup>556</sup> which apparently granted the petitioner access to the information requested on public interest grounds. We have not yet succeeded in obtaining copies of either the Commission's reasoned opinion or the Irish government's response.

##### 2. Lotteries

In Ireland, **lotteries are generally prohibited except where specifically authorised**. A **monopolistic national lottery** as well as certain types of lesser lotteries is so authorised.

Under the Gaming & Lotteries Act, 1956, four kinds of lotteries are permitted:

- «private lotteries» organised by societies and clubs for their members
- «occasional lotteries» held under permits granted by An Garda Síochána (the Irish Police)
- «periodical lotteries» held under District Court licences (Periodical Lotteries Regulation, 1961 and
- «lotteries held at certain functions»

The National Lottery Act, 1986 provides for a national lottery to be held by, or on behalf of, the Minister for Finance and, in its Section 32, specifically exempts this lottery from the provisions of the Gaming & Lotteries Acts 1956 to 1979. It is the Minister of Finance who authorises a person, and grants such person a licence, to operate the national lottery. The Minister of Finance also determines the duration, terms and conditions of such licence and may revoke the licence for reasons that appear to him to be sufficient. The first such licence was granted to An Post, Ireland's national postal service, which created An Post National Lottery Company to operate the lottery.

The National Lottery is regulated by the Department of Finance which has oversight powers. Only authorised outlets may sell lottery tickets, pursuant to a contract with the National Lottery Company, and the total number of such outlets is determined by the operators of the National Lottery.

The operator of the National Lottery also determines the form and value of prizes to be distributed. **Net proceeds of the National Lottery are applied to sport and other recreation, national culture** (including the Irish language) the arts, community health and other purposes that the government may determine from time to time.

---

<sup>555</sup> Infringement 1994/4719.

<sup>556</sup> Case 000257 - *Mr X and the Department of Justice, Equality and Law Reform*.

### 3. Casino Gaming

Casinos are not authorised under Irish Law. Nonetheless, Ireland has seen significant growth<sup>557</sup> in recent years in the area of private clubs offering casino-like services. The legal status of the activities of these clubs appears to be unclear. The Minister for Justice, Equality and Law Reform has expressed concern that these casino operations could be used for money laundering activities and intends to introduce measures in the Civil Law (Miscellaneous Provisions) Bill 2005 concerning enforcement in connection with private casinos.<sup>558</sup>

### 4. Machine Gambling Outside Casinos

Under section III of the Gaming & Lotteries Act, 1956, as amended, in 1970 and 1979, no person shall promote or assist in promoting or provide facilities for any kind of gaming (defined as playing a game, whether of skill or chance or a combination of the two, for stakes placed by players):

- in which, by reason of the nature of the game, the chances of all the players, including the banker, are not equal, or
- in which any portion of the stakes is retained by a promoter or is retained by the banker except as winnings on the result of the play, or
- by means of any slot machines

except pursuant to a valid licence.

Gaming in arcades, amusement halls, carnivals and funfairs is permitted only on premises licensed by the Revenue Commissioners for this purpose in accordance with conditions laid down in the Gaming and Lotteries Acts. A certificate of fitness is required from the District Court in order to apply to the Revenue Commissioners for the licence.

### 5. Betting

#### *Horse Racing*

Horse Racing Ireland, a commercial semi-state body, is responsible for directing and promoting all aspects of racing in Ireland including directing, funding and promoting the thoroughbred horse, the operation of the Registry Office, the Tote and its racecourse division, representation of Irish horseracing internationally and the negotiation of income from the media and broadcasting rights. Horse Racing Ireland was established under the Horse and Greyhound Racing Act, 2001 and takes over the functions carried out previously by the Irish Horseracing Authority (IHA) since 1994. The IHA, in turn, replaced the Racing Board that was established in 1945. It is funded by a direct grant from the Government, profits from the Tote and funding from on-course and off-course bookmakers.

<sup>557</sup> The Gaming & Leisure Association of Ireland, in a letter to the ISDC of May 19, 2006, claims that there are approximately 20 such clubs currently in operation in the Republic of Ireland.

<sup>558</sup> «I have concerns about the enforceability of the present law as it applies to these types of operations and the scope for their use for money-laundering,» said Minister McDowell. «I am preparing proposals for changes in the law that will facilitate the prosecution of offences and the closing down of establishments engaged in such operations. It is my intention to seek Government approval within the next few weeks for these changes to be included in this Bill by way of Committee Stage amendments.» See press release of the Department of Justice, Equality and Law Reform of April 21, 2006, available at <http://www.justice.ie/80256E01003A02CF/vWeb/pcJUSQ6P7CTB-en>.

Racecourse bookmakers must be in possession of a Bookmaker's Licence from the State and a Permit from Horse Racing Ireland. Obtaining a licence requires obtaining a Tax Clearance from the Revenue Commission and a Certificate of Personal Fitness from the Garda (national police). Persons not residing in the Republic of Ireland may obtain such a certificate from the Department of Justice however an application for such a certificate requires endorsement from three persons resident in the State. Applications for a Permit require monthly statements from a bank, building society or financial institution for the two years immediately prior to the application as well as a personal interview by the officers of Horse Racing Ireland.

### ***Greyhound Racing***

The Irish Greyhound Board - Bord na gCon - a commercial semi-state body - is responsible for the control and development of the greyhound industry in Ireland. The Board was established under the Greyhound Industry Act (1958) which gave the Board wide powers to regulate all aspects of greyhound racing in Ireland including the licensing of the different tracks, the issuing of permits to officials, bookmakers, trainers and the implementation of the rules of racing. The Irish Greyhound Board has licensed a total of seventeen tracks in the republic, of which nine are owned and controlled by the Board. The remainder are owned and operated by private enterprise.

## **6. Bingo**

See discussion of lotteries.

## **7. Media Gambling Services**

Our research revealed no relevant material.

## **8. Sales Promotional Gambling**

### ***Sales Promotion Schemes, Generally***

Section 2 of the Gaming and Lotteries Act, 1956 provides that a

«'lottery' includes all competitions for money or money's worth involving guesses or estimates of future events or of past events the results of which are not yet ascertained or not yet generally known.»

The threshold issue here, then, is whether the sales promotion in question falls within the definition of a lottery for the purposes of that Act, in which case the licensing requirements of those Acts will apply thereby rendering the promotion illegal in the absence of compliance with those requirements. It would appear that any promotional scheme in which something of value is awarded in connection with a game of chance where some contribution must be made in return for obtaining a chance to participate will qualify as a lottery under the Act.

A line of cases has established some parameters in this field. The first such case, *Bolger v. Doherty*, held that the game of bingo fell within the definition of a lottery. In *Attorney General v. Best's Stores* a promotional scheme pursuant to which clients having purchased at least £1 worth of merchandise could put their receipts into a box and be eligible to win a turkey if their receipt were drawn out was deemed to be a lottery, subject to the licensing requirements. An attempt to remove this type of promotional scheme from the definition of lottery by adding an element of skill was unsuccessful. The defendant in *Attorney General v.*

*Healy* imposed on the participant selected the requirement of answering a specific question in order to qualify for the prize. The High Court held that the opportunity of winning a money prize by answering the question was something of value which was awarded through a game of chance.

One court has even gone so far as to hold that if «the overwhelming majority of persons interesting themselves in the scheme» would have made a purchase and the purpose of the scheme was to encourage such purchases, the scheme will be deemed to be a lottery even in the absence of a purchase requirement.

#### ***Prize Bonds***

Irish law authorizes the Minister of Finance to issue non-interest-bearing securities, called «Prize Bonds» which entitle the holder to participate in periodic random drawings for prizes. Prize Bonds are exempt from the provisions of the Gaming and Lotteries Acts and from stamp duty.

### **9. Charity Gambling**

Charitable lotteries are permitted but must be licensed. An applicant for such a licence must give 28 days' notice to the Superintendent of the Irish police for the district in which the lottery is to be organised, which notice must include the kind of lottery, the purpose of the lottery, the amount or proportion of the proceeds intended to be devoted to the remuneration of agents ticket-sellers and other persons employed as well as the value of prizes. The licence is granted by the District Court who may consider the character of the applicant.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers <sup>559</sup>
<p>Gaming and Lotteries Act 1956 as amended by Gaming and Lotteries Act 1979 §1: 4.—</p> <p>(1) No person shall promote or assist in promoting or provide facilities for any kind of gaming—</p> <p>( a ) in which by reason of the nature of the game, the chances of all the players, including the banker, are not equal, or</p> <p>( b ) in which any portion of the stakes is retained by the promoter or is retained by the banker otherwise than as winnings on the result of the play, or</p> <p>( c ) by means of any slot-machine.</p>	<p>1. Games in which any player, including the bank, has an unequal chance are prohibited</p> <p>2. Slot machines prohibited</p>	<p><b>General prohibition of gaming</b> except where specifically permitted</p>
<p>Gaming and Lotteries Act 1956 21.—</p> <p>(1) No person shall promote or assist in promoting a lottery.</p> <p>(2) No person shall import, print, publish or distribute or sell, offer or expose for sale, invite an offer to buy or have in his possession for sale or distribution any ticket,</p>	<p>Only one entity, chosen by the Minister of Finance may operate National Lottery</p>	<p><b>General prohibition of lotteries.</b> The original justification of this prohibition was paternalistic: <b>to protect the poor from spending what little money they had</b> on a chance to win a large sum.</p>

<sup>559</sup> Irish laws generally do not include statements of the justification for adoption. As such, the justifications included in this chart are those that have appeared in commentaries, doctrine or case-law and may or may not accurately reflect the legislators' original intent.

<p>counterfoil or coupon for use in a lottery or any document containing any information relating to a lottery.</p> <p>National Lottery Act 1986</p> <p>2.—</p> <p>(1) The Minister may hold or procure the holding of the National Lottery in accordance with the provisions of this Act, but the Minister shall not hold or procure (otherwise than under the licence) the holding of a lottery game at a time when a licence is in force.</p> <p>(2) The Minister shall have all such powers as may be necessary or expedient for the purposes of the holding by him of the National Lottery and the provisions of this Act shall, as respects the National Lottery if and when it is held by the Minister, apply and have effect with any necessary modifications or adaptations in relation to the National Lottery if and when it is so held and to the Minister as they apply and have effect in relation to the National Lottery held by the Company and to the Company.</p> <p>3.—</p> <p>(1) ( a ) The Minister may grant a licence to a person authorising the holding on behalf of the Minister of the National Lottery. ( b ) Not more than one licence under this subsection shall be in force at any time.</p> <p>30.—</p> <p>(1) If the Minister revokes the licence of the Company, he may by notice in writing given to any person who holds shares in the Company, require the person to assign the shares to the Minister or another specified person before a specified date in</p>		
--	--	--

<p>consideration of the payment of such sum (if any) by the Minister or other specified person as may be agreed upon by the first-mentioned person and the Minister or, in default of agreement, determined by arbitration pursuant to the Arbitration Act, 1954.</p> <p>(2) The Minister may, at any time, if he so thinks fit, appoint a person (in this Act referred to as «a manager») to take over the management of the Company and to carry on the Company as a going concern.</p> <p>(3) ( a ) A manager shall have in relation to the Company all such powers as may be necessary or expedient for or incidental to his functions in relation to the Company, including the sole authority over and direction of all officers and employees of the Company.</p> <p>( b ) The functions of a manager may be performed by him with the assistance of persons appointed or employed by him for that purpose.</p> <p>( c ) All functions which are vested in the directors or in any committee of management of the Company (whether by virtue of the memorandum or articles of association of the Company or by law or otherwise) shall be performable only by the manager and all such powers of the Company as are exercisable by or with the sanction of a general meeting of the members of the Company shall be exercisable only by the manager.</p> <p>( d ) A manager shall hold office upon such terms and conditions (including terms and conditions relating to remuneration) and for</p>		
---	--	--



<p>such term as may be determined by the Minister from time to time and his appointment may be terminated by the Minister at any time.</p> <p>( e ) A manager shall have all the powers that he would have, and there shall apply in relation to him all the statutory provisions that would so apply, if he were a liquidator appointed by the High Court in respect of the Company and those powers shall be exercisable by him without the control or sanction of the High Court specified in the Companies Acts, 1963 to 1985, in relation to such a liquidator.</p> <p>( f ) (i) The provisions of the Companies Acts, 1963 to 1985, and any instruments made thereunder and, in particular, the provisions of those Acts and instruments relating to the liquidation of companies shall apply and have effect in relation to the powers aforesaid with any modifications specified in an order under subparagraph (ii) of this paragraph and any other necessary modifications.</p> <p>(ii) (I) Without prejudice to the generality of subparagraph (i) of this paragraph, the Minister may, for the purpose of giving full effect to the application by that subparagraph of the Companies Acts, 1963 to 1985, and any instruments thereunder, by order modify the provisions of the said Acts or any instruments made thereunder or any rules of court relating thereto in their application under and for the purposes of this section if he considers it necessary or appropriate to do so to facilitate the performance of the functions of a manager.</p> <p>(II) The Minister may by order revoke or amend an order under this subparagraph including this clause.</p>		
---	--	--

<p>(4) If a person fails or neglects to comply with a requirement of the Minister in a notice under subsection (1) of this section in relation to shares in the Company, then the shares shall, upon the date specified in the notice under that subsection and without the necessity for a transfer, become and be vested in the Minister or the other person specified in the notice, as may be appropriate, and the sum (if any) agreed to or determined under that subsection shall be paid by the Minister or that other person, as may be appropriate, to the first-mentioned person not later than one month after the date of such agreement or determination.</p> <p>32.— The Gaming and Lotteries Acts, 1956 to 1979, shall not apply to the National Lottery.</p>		
<p>National Lottery Act, 1986 7.—</p> <p>(1) ( a ) The Company may authorise such persons as it may determine to sell National Lottery tickets. ( b ) The total number of persons who may be authorised under this subsection to sell National Lottery tickets shall be determined by the Company with the consent of the Minister.</p> <p>(2) An authorisation under this section shall be in writing and shall be subject to such terms and conditions (including terms and conditions relating to the remuneration of persons by the Company in respect of the sale by them of National Lottery tickets and the time, form and method of such</p>	<p>Sale of lottery tickets permitted only by persons authorised by the National Lottery Company with the consent of the Minister of Finance who may also determine the number of such authorisations to be granted</p>	<p>General prohibition on lotteries/national lottery</p>

<p>remuneration) as may be determined by the Company with the consent of the Minister and specified in the authorisation.</p> <p>(3) A person (other than the Company) shall not sell, offer or expose for sale or invite an offer to buy or have in his possession for sale a National Lottery ticket unless he is the holder of an authorisation under this section entitling him to do so.</p> <p>(4) A person shall not sell or offer for sale a National Lottery ticket to a person under the age of eighteen years or invite from such a person an offer to buy a National Lottery ticket.</p> <p>(5) The form and price of a National Lottery ticket shall be determined by the Company.</p> <p>(6) ( a ) The Company shall not give, distribute or sell to any person (other than holders of authorisations under this section) National Lottery tickets free of charge or at a price less than that at which they are sold to members of the public generally. ( b ) This subsection does not apply to National Lottery tickets awarded as prizes in the National Lottery.</p>		
<p>National Lottery Act, 1986 4.—</p> <p>(1) The number, form (whether sums of money or otherwise) and value of the prizes to be distributed in the National Lottery shall, subject to subsection (2) of this section, be determined by the Company.</p> <p>(2) The total value of the prizes distributed in the National Lottery in any financial year of the Company shall, taking one year with another, be equal to not less than 40 per cent. of the</p>	<p>Minister of Finance determines form and value of prizes to be awarded through the National Lottery</p>	<p>General prohibition on lotteries/national monopoly</p>

total moneys received by the Company in that year in respect of the sale of National Lottery tickets in that year.		
<p>Gaming and Lotteries Act, 1956 15.—</p> <p>(1) The District Court may grant a certificate authorising the issue of a licence permitting gaming at an amusement hall or funfair.</p> <p>(2) A certificate shall not be granted unless forms of entertainment other than gaming are also provided.</p> <p>(3) A certificate shall not be granted unless the applicant shows that he is not disqualified by section 8 from the promotion of gaming under section 6 or section 7.</p> <p>(4) The Court may attach to the certificate conditions limiting the hours during which gaming may be carried on, restricting the kinds of gaming and the extent to which particular kinds of gaming may be carried on, limiting the amount of the stakes and of prizes and prohibiting or restricting gaming by persons under specified ages.</p> <p>(5) The certificate shall specify the period in the particular year to which it relates for which the licence is to be issued.</p> <p>(6) A certificate granted under this section shall not be invalidated by the subsequent rescission of a resolution under section 13.</p> <p>17.—</p> <p>(1) In considering an application for a certificate the Court shall have regard to—</p> <p>( a ) the character of the applicant or, in the case of a body corporate, of the persons exercising control and management thereof,</p> <p>( b ) the number of gaming licences already</p>	<p>Gaming in amusement halls etc. must be licensed by Revenue Commissioners. Certificate from District Court required to apply for such license</p>	

<p>in force in the locality,  ( c ) the suitability of the premises or place proposed to be used,  ( d ) the class of persons likely to resort to it, and, if the applicant held a gaming licence for that or any other premises or place in the previous year, the manner in which he conducted it, and  ( e ) the kinds of gaming proposed to be carried on.</p> <p>(2) At the hearing, the local authority, the Superintendent of the Garda Síochána and any other person who appears to the Court to be interested may appear and may adduce evidence in relation to the application.</p> <p>19.—  The Revenue Commissioners shall, on the application of a person to whom a certificate for a gaming licence has been granted and on payment by him of any excise duty provided for by law, issue to the applicant a licence in such form as they may direct which shall be and be expressed to be subject to the conditions attached to the certificate.</p>		
<p>Irish Horseracing Industry Act, 1994  47.—  (1) A person shall not carry on the business of a bookmaker at an authorised racecourse, unless such person is an authorised bookmaker or a person specified in a course-betting representative permit.</p> <p>48.—  (1) Subject to subsection (3), the Authority may grant to a licensed bookmaker a permit («a</p>	<p>Permit from Irish Horseracing Authority required for bookmakers</p>	<p>Horse Racing Ireland responsible for promoting and oversight of racing</p>

<p>course-betting permit») authorising him to carry on, in person, at an authorised racecourse the business of bookmaking in respect of horse races held at an authorised racecourse and races or other events taking place elsewhere.</p> <p>(2) The Authority may grant to an authorised bookmaker a permit (a course-betting representative permit) to carry on, in the absence of that authorised bookmaker, through an employee or agent (being a licensed bookmaker) specified in the permit the business of bookmaking as specified in subsection (1).</p> <p>(3) A course-betting permit granted to a company of the Authority shall restrict the company on a racecourse to operate only from a betting office.</p> <p>(4) The Authority may refuse an application for a permit under this section where it considers the applicant is not a fit or proper person to hold such a permit or the person to be specified in a course-betting representative permit is not a fit or proper person.</p> <p>(5) An application for a permit under this section shall be in such form and contain such particulars as the Authority may from time to time require.</p> <p>(6) The Authority may attach to a permit granted under this section such terms and conditions as it thinks fit and it may also, from time to time, attach further terms or conditions or vary the conditions to such a permit or remove any such terms or conditions.</p> <p>49.—</p> <p>(1) The Authority may appoint in writing such and so many persons as it sees fit to be</p>		
---	--	--

<p>authorised officers for the purposes of this Act.</p> <p>(2) A warrant of appointment as an authorised officer shall be issued to every person appointed under this section who when exercising any function conferred on the person as an authorised officer, shall, if requested by a person affected, produce the warrant to that person.</p> <p>(3) The Authority may at any time terminate an appointment as an authorised officer.</p> <p>(4) Every person appointed to be an authorised officer under the Act of 1945 and being such an officer immediately before the establishment day shall, on that day, continue to be an authorised officer as if appointed under this section.</p> <p>(5) An appointment under this section as an authorised officer shall cease—</p> <p>( a ) where the Authority terminates it under subsection (3), or</p> <p>( b ) where the person appointed is an officer or employee of the Authority or its subsidiary upon his ceasing to be such an officer or employee.</p>		
<p>Irish Horseracing Industry Act, 1994 35.— A company of the Authority established for the sole purpose of carrying on the business of bookmaker may apply for and hold a bookmakers licence (within the meaning of the Betting Act, 1931).</p> <p>Betting Act 1931 2.— (1) No person shall carry on business or act as a bookmaker or hold himself out or represent</p>	<p>Licence required to operate as bookmaker. Certificate of personal fitness required from Irish police in order to obtain bookmaker's licence. Applicants who are not residents of Ireland must provide the names of three persons resident in the State to endorse their applications</p>	

<p>himself to be a bookmaker or a licensed bookmaker unless he holds a bookmaker's licence issued or deemed to have been issued to him under this Act and for the time being in force.</p> <p>(2) Every person who carries on business or acts as a bookmaker in contravention of this section and every person who hold himself out or represents himself to be a bookmaker or a licensed bookmaker in contravention of this section shall be guilty of an offence under this section and shall be liable on summary conviction thereof to an excise penalty of five hundred pounds.</p> <p>Betting Act 1931</p> <p>5.—</p> <p>(1) Any person (other than a body corporate or an unincorporated body of persons) who is ordinarily resident outside Saorstát Éireann and desires to obtain a bookmaker's licence may, after publishing the notice hereinafter mentioned, apply in the prescribed manner and form to the Minister for Justice for a certificate (included in the references in this Act to a certificate of personal fitness) that he is a fit and proper person to hold a bookmaker's licence.</p> <p>(2) Every person intending to apply under this section for a certificate of personal fitness shall, not less than one fortnight nor more than one month before making such application, publish notice of his intention to make such application at least once in a daily newspaper published and circulating in the City of Dublin.</p> <p>(3) On receiving an application under this section for a certificate of personal fitness the Minister for Justice may in his absolute</p>		
--	--	--



<p>discretion either give to the applicant a certificate in the prescribed form that such applicant is a fit and proper person to hold a bookmaker's licence or may on any ground and without stating the ground refuse to give such certificate.</p> <p>6.— A superintendent of the <i>Gárda Síochána</i> may refuse an application for a certificate of personal fitness on any one or more of the following grounds and on no other ground whatsoever, that is to say:— [...] ( h ) that the applicant had ordinarily resided in <i>Saorstát Éireann</i> for less than twelve months before making the application;</p> <p>7.— (1) Any person to whom a certificate of personal fitness has been given may, within twenty-one days after the issue of such certificate, apply to the Revenue Commissioners in writing in the prescribed form for a bookmaker's licence commencing on such date (being either the next following 1st day of December or a day not more than fourteen days after the date of the application) as he shall specify in the application.</p> <p>Betting Act (District Court and <i>Garda Síochána</i>) Regulations 1931 - Reg 13</p> <p>[...] Application for a certificate of personal fitness (from a person who is ordinarily resident outside <i>Saorstát Éireann</i>).</p>		
---	--	--

<p>To the Minister for Justice.  I, .....  of....., having inserted an advertisement  in..... dated the..... day  of.....19..... of my intention  to make this application, copy of which is  attached, hereby apply to you for a certificate that  I am a proper person to have a bookmaker's  licence. I refer to the following persons who are  resident in Saorstát Éireann and are prepared to  support my application:—.....  of .....  of.....  of.....  I propose to have an office registered under the  Betting Act, 1931,  at.....  Date this .....day of.....19.....  Signed.....</p>		
<p>Gaming and Lotteries Act, 1956, as amended  27.—  (1) A Superintendent of the Garda Síochána, on  the application of any person residing in his  district, may issue a permit for the promotion  of a lottery in accordance with this section.  (2) The lottery shall comply with the following  conditions:—  ( a ) the permit-holder shall derive no  personal profit from the lottery;  ( b ) the total value of the prizes shall be not  more than three hundred pounds;  ( c ) the value of each prize shall be stated  on every ticket or coupon.  (3) A permit shall not be granted more than once  in six months for the benefit of any one  beneficiary.</p>	<p>Either a licence, to be issued by the District Court,  or a permit, to be issued by the Irish Police, is  required for any charitable lottery. At least 28 days  notice is required.</p>	<p>General prohibition of lotteries</p>

<p>(4) Where, however, a carnival, bazaar, sports meeting, local festival, exhibition or other like event is being organised, the permit may authorise the promotion of more than one lottery in conjunction with it. If more than one lottery is held in any week, the total value of the prizes for the week shall be not more than three hundred pounds.</p> <p>(5) An appeal shall lie to the District Court from the refusal of a Superintendent to grant a permit. The decision of the District Court shall be final.</p> <p>28.—</p> <p>(1) The District Court may grant a licence for the promotion, during such period, not exceeding one year, as shall be specified in the licence, of periodical lotteries in accordance with this section.</p> <p>(2) Each series of lotteries shall comply with the following conditions:</p> <p>( a ) it shall be for some charitable or philanthropic purpose or purposes;</p> <p>( b ) the licensee shall derive no personal profit from it;</p> <p>( c ) the total value of the prizes on any occasion shall be not more than five hundred pounds, and, if more than one lottery is held in any week, the total value of the prizes for the week shall be not more than five hundred pounds;</p> <p>( d ) the value of each prize shall be stated on every ticket or coupon;</p> <p>( e ) not more than forty per cent. of the gross proceeds shall be utilised for the expenses of promotion, including commission, and any free entry for the lottery shall be deemed to be a payment of commission to the extent of its value.</p>		
---	--	--

<p>29.—</p> <p>(1) The intending applicant for a licence shall give twenty-eight days' notice in writing of his intention to the Superintendent of the Garda Síochána for the district in which the lottery is to be organised.</p> <p>(2) The notice shall state the kind of lottery proposed to be carried on, the purpose of the lottery, the amount, or proportion of the proceeds, intended to be devoted to the remuneration of agents, ticket-sellers and other persons employed in connection with it, and the value of the prizes.</p> <p>31.—</p> <p>(1) In considering an application for a licence the court shall have regard to—</p> <p>( a ) the character of the applicant, and</p> <p>( b ) the number of periodical lotteries already in operation in the locality.</p> <p>(2) At the hearing, the Superintendent of the Garda Síochána and any other person who appears to the Court to be interested may appear and may adduce evidence in relation to the application.</p> <p>4.—</p> <p>(1) An application for the grant of a certificate may be made at any sitting of the District Court for the exercise of summary jurisdiction for the Court Area in which the premises sought to be licensed are situate.</p> <p>(2) (a) Notice of intention to make such application shall be in accordance with Form 1 in the Schedule hereto, and shall be lodged with the Clerk of the Court Area wherein the application is to be made at least seven days before the date of hearing of the application.</p>		
--	--	--

<p>(b) Such notice shall be served on the Superintendent of the Garda Síochána for the District and on the Local Authority within whose administrative area the premises are situate at least twenty-eight days before the date of hearing of the application.</p> <p>(c) The applicant shall also cause a notice of the intended application to be published at least fourteen days before the hearing in a newspaper circulating in the locality.</p> <p>(3) Every certificate shall be in accordance with Form 2 in the Schedule hereto or such modification thereof as may be appropriate.</p> <p>District Court (Gaming and Lotteries Act, 1956) Rules, 1962</p> <p>5.—</p> <p>(1) An application for the grant of a licence may be made at any sitting of the District Court for the exercise of summary jurisdiction for the Court Area in which the lottery is to be organised.</p> <p>(2) (a) Notice of intention to make such application shall be in accordance with Form 3 in the Schedule hereto, and shall be lodged with the Clerk of the Court Area wherein the application is to be made at least seven days before the date of hearing of the application.</p> <p>(b) Such notice shall be served on the Superintendent of the Garda Síochána for the District in which the lottery is to be organised at least twenty-eight days before the date of hearing of the application.</p>		
--	--	--

<p>Finance (Miscellaneous Provisions) Act, 1956 §22.—</p> <p>(1) The Minister, for the purpose of any borrowing which he is authorised by or under any Act to effect, may create and issue non-interest-bearing securities which shall be subject to such conditions as to repayment, redemption or otherwise as he thinks fit and in relation to which chance may be used to select particular securities for prizes, and such securities shall be known and are referred to in this Part of this Act as prize bonds.</p> <p>(2) The principal of prize bonds, the prizes in respect of them and the expenses incurred in connection with their issue shall be charged on the Central Fund or the growing produce thereof.</p> <p>(3) Any moneys raised by prize bonds shall be placed to the credit of the account of the Exchequer and shall form part of the Central Fund and be available in any manner in which such Fund is available.</p> <p>(4) Any expenses incurred in connection with the management of prize bonds shall be defrayed out of moneys provided by the Oireachtas.</p> <p>(5) Nothing contained in the Gaming and Lotteries Act, 1956 (No. 2 of 1956), shall apply in relation to prize bonds.</p> <p>§ 24.—Stamp duty shall not be chargeable in respect of—</p> <p>( a ) any warrant, cheque or other instrument by which payment is effected, being a warrant, cheque or other instrument for payment of a sum repayable, or any other sum payable</p>	<p>Securities in connection with which prizes are offered based on chance may be issued by the Minister of Finance and are exempt from the provisions of the Gaming and Lotteries Act</p>	<p><b>To raise funds for the Irish Government</b></p>
--	---	---

**III. BARRIERS Table****LEGISLATION ENACTED****IRELAND**

<p>by or on behalf of the Minister, in respect of prize bonds,</p> <p>( b ) any receipt for any such sum or for any sum paid in respect of the purchase of prize bonds,</p> <p>( c ) any power of attorney or other document which relates solely to the payment or receipt of any such sum as is mentioned in paragraph (a) of this section, or</p> <p>( d ) any award made where a dispute relating to prize bonds is determined pursuant to regulations under section 23 of this Act.</p>		
--	--	--

**B) DRAFT LEGISLATION**

Our research has revealed no relevant legislation.



**C) SELF-REGULATION**

Our research has revealed no relevant legislation.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>The Attorney General v. Best's Stores Limited [1970] IR 225 (1968 N° 15 SS)</p> <p>«There appears to be no relevant authority which would render the purchase of tickets by the participants a necessary ingredient of a lottery. On the contrary, definitions excluding that ingredient have been judicially approved. The reference to the purchase of tickets in some of the cases, and possibly also in some dictionary definitions, may have arisen from the fact that in some of the earlier statutes lotteries were controlled by a prohibition against the sale of tickets. What is common to all the definitions and what appears to me to be the necessary element of a lottery within the meaning of the Act is that there must be a prize. This requirement takes outside the Act such common instances of determination by lot as the choosing of a candidate in the event of an equality of votes, or the distribution of bounty among many qualified recipients[...].</p> <p>Viewed thus, the transaction giving rise to these summonses was a lottery whether or not the customers participating in the draw are to be deemed to have purchased their right to participate. However, in my view they did</p>	<p>License or permit required to allow customers to participate in a draw for a prize based on receipts for purchases of over £1. Failure to comply may result in criminal prosecution.</p>	<p>General prohibition of lotteries</p>

<p>purchase that right. The consideration for a sale need not necessarily be money; any consideration is sufficient and in strict legal usage purchase means the acquisition of property by one's personal action and not by inheritance. The fulfilling of the necessary condition of becoming a customer in the respondents' store and purchasing goods to the value of 1 Pound or more affords such consideration. In my view it is immaterial that a customer could forego his right to enter for the draw without receiving any discount or other benefit.»</p>		
<p>THE ATTORNEY GENERAL, v JOHN HEALY, (1971 No 244 SS), High Court, [1972] IR 393, 4 February 1972</p> <p>«That a right to obtain a sum of money subject to a test, or subject to undertaking some service, is a prize seems to me quite clear as a matter of principle[citation omitted][...] The game here is readily separable into two parts, the number of persons eligible for a prize is reduced by the first part of the game; the question-and-answer part of the game has no connection with the Bingo part of the game. [...]</p> <p>In the first place, the successful Bingo competitor could not sell his chance of winning a prize to someone else because he alone must answer the question, but he still has won something of value, even though he might not be able to sell it. He has won the opportunity of winning a money prize by answering a comparatively simple question.</p>	<p>The addition of an element of skill by requiring person selected at random to answer a question in order to win the prize does not remove such a scheme from the definition of a lottery</p>	<p>General prohibition of lotteries</p>

<p>Nevertheless, the opportunity of answering the question was of value and, in my opinion, it was a prize won by pure chance and nothing else.[...]the game in the present case must be divided into two parts, the first of which, being an arrangement for the distribution of prizes solely by chance among persons purchasing tickets, was a lottery, and the defendant was therefore properly convicted»</p>		
<p>Seamus Flynn v Michael Denieffe, Independent Newspapers plc and Eason and Son Ltd, Defendants [1989 No 530 SS] High Court[1989] IR 722, [1990] ILRM 391</p> <p>«In my view it is now established beyond debate that the participation in a lottery does not necessarily involve the purchase of a ticket or the payment of an entrance fee or subscription segregated or isolated from some other payment. On the other hand it does seem to me that the authorities do establish that some payment must be made in some form by those participating in the lottery. [...]</p> <p>‘There are really three points one must look for in deciding whether a lottery has been established: first of all, the distribution of prizes; secondly, the fact that this was to be done by means of a chance; and thirdly, that there must be some actual contribution made by the participants in return for them obtaining a chance to take part in the lottery. It must not be entirely forgotten in the construction of these Acts of Parliament that the evil which the lottery law has sought to prevent was the evil which existed where poor people with only a few pence to feed their children would</p>	<p>No purchase requirement necessary to render such a scheme a lottery if “the overwhelming majority” of persons interested in the scheme will purchase and the purpose of the scheme is to encourage them to do so.</p>	<p>General prohibition of lotteries</p>

go and put these few pence into a lottery and lose it, and this sociologically was a bad thing. It is for that reason -- the reason that that is the mischief aimed at -- that the lotteries have always required the third factor to which I have referred, namely that there should be some contribution from the participant, or from a substantial number of the participants, in return for obtaining a chance'[citation omitted] [...]

It seems to me that what the authorities have decided may be summarized as follows. A game or scheme will not constitute a lottery unless the persons participating therein (or at any rate a substantial number of them) make some form of payment in return for obtaining their chance of a prize; the payment need not be allocated specifically to participation in the event but may be included in an aggregate or composite payment for some goods or services the price of which includes the right to participate in the game of chance. Furthermore this form of composite payment falls to be treated as consideration for entering the scheme even though the price of the goods or services has not been altered in any way to reflect the benefits conferred by the lottery. [...]

Whilst the promoters of the scheme no doubt recognized, and counsel on their behalf emphasized, that a person could in law, and might in fact, obtain a prize under the scheme without even having purchased any of the second defendant's newspapers, I think that this must be the exceptional case and that the reasonable inference from the nature of the scheme, the availability of the claims form and contents thereof, must be that the overwhelming

**II. BARRIERS Table****JURISPRUDENCE****IRELAND**

<p>majority of persons interesting themselves in the scheme and more particularly claiming prizes thereunder would have purchased the second defendant's newspapers and that indeed the whole purpose of the scheme was to encourage them so to do.</p> <p>In these circumstances it seems to me that the scheme does constitute a lottery[...]»</p>		
--	--	--



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# ITALY

## I. INTRODUCTION

***Nota bene** – This examination of the law of Italy has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.*

Roughly speaking, it can be said that gambling is in Italy a **state-reserved activity** that can be legally carried out

- in **four land-based casinos**; these are allowed under special, stand-alone legislative acts, and have to be understood as an **exception to a general prohibition of casino-type games**, set by the Criminal Code;
- through **lotto, various lotteries, bingo** and a number of **sports betting games**, that are operated either by the **State itself** or by a **number of public or private entities**<sup>560</sup>, through the instrument of “**concessions**” (*concessioni*) or “**authorisations**” (*autorizzazioni*) (see Para. 1.2. for the definition of these notions).

### 1. General Approach to Gambling

General approach to gambling in Italy may be best understood under a **historical perspective**, which will be illustrated first (1.1.). An overview of the **key entities and operators involved** in the market will then follow (1.2.).

#### 1.1. Historical Development

Art. 88 of the T.U.L.P.S. (“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”, or “**Public Security Act**”), issued by royal decree of 18 September 1931, n. 773, provided, in its original version, that no **concession could be granted for the operation of betting**, with the only exceptions of **horse-races betting, boat races, football games and the like**, if the “allowing of betting represents a precondition for the proper operation of the sports event”.

The fundamental D.Lgs. 14 April of 1948 n. 496 was subsequently enacted, which started to **mitigate the rigidity of the monopoly** and to enlarge the possibility to resort to **concessionaires**.

- The organisation and the operation of games of skill and sports betting were always reserved to the **State** (Ministry of Finance), which was however allowed to operate the activity directly or indirectly through the **intermediary of physical or moral persons** giving appropriate guarantees of stability and fitness.
- In addition, operation of betting on horse races and sports betting was directly reserved to respectively **U.N.I.R.E.** (the public entity entrusted with the protection of horses and the enhancement of equine races) and **C.O.N.I** (the Italian National Olympic Committee), whenever they were related to sports events organised or operated under the control of these entities.

<sup>560</sup> Mancini, Charter 38, Internet Gambling Report V, 2002, at 574 s.; cf. Del Ninno, Online Gambling in the European Union: A Compared Analysis of the Current Legal Framework in Some EU Member States, Gaming Law Review, Number 5, 2002, at 417 s.



In order to combat the increase of fraud in sport competitions and the spreading of illegal gambling, the **law of 13 December 1989** was then passed, which punishes **the illegal operation of bets**. Particularly, art. 4 of Law No 401/89 punishes the following:

- Non-authorised operation of **lotto, games and bets** reserved to the State or other concessionaires;
- Non-authorised operation of **bets on sports events** run by C.O.N.I. or U.N.I.R.E.;
- Non-authorised operation of **other public bets** on other competitions between persons, animals and other games of skill;
- Selling on the national territory of lottery tickets and the like **operated by foreign States**;
- Participation at the operation of the above through taking of bets and paying off of the winnings and **promotion of activities** with any means.
- Mere **participation at bets and games** when illegally operated.

According to the constant case-law of the Court of cassation, the operation of any public bets on sports events is always subject to the **police licence** mentioned in Art. 88 of T.U.L.P.S. As a result, any operation of public bets on sports event **is illegal**, even if this exercise takes place in the **Italian territory** on behalf of foreign operators.

In the following years, the legislation further evolved. With the law of 28 December 1995, n. 549 (“measures of rationalisation of the public finance”), the following was determined:

- the taking of bets of lotto and sports bets has to be done **directly in the outlets expressly authorised**, no intermediation being admitted (Art. 3, co. 228);
- C.O.N.I. has the power of entrusting the operation of the bets to **physical persons, companies or other entities that offer appropriate guarantees**. Some amounts of the total revenues, at the net of taxes and expenditures, are destined to the C.O.N.I. C.O.N.I. has in turn to devolve a certain amount of these proceeds to the favouring of the sports activities, through interventions destined to sports infrastructures, as well as the development of the sport activities for young people.

The Regulation passed on the basis of this legislation (D.M. n. 174 of 2 June 1998) establishes that:

- C.O.N.I. may attribute, through **tender procedure to take place according to the national and community legislation**, the concessions for the operation of sports betting at the national totalisator and at a fixed odds to **physical persons, companies and other entities with appropriate requirements, also financial**, taking into account the transparency of the ownership, provided that the concessionaire is set up in the form of a capital company and a rational distribution on the territory of the bet-taking outlets is ensured.
- In order to ensure the transparency of the ownership of the concessionaire, it is established that, if the concessionaire is set up in the form of a capital company, the shares having voting rights **are to be transferred to physical persons or persons companies** (“società di persone”: “società in nome collettivo” or “in accomandita semplice”) and limitations to their transfers are set forth. Any **form of intermediation is prohibited** and the bets have to be made exclusively at the bet-taking points expressly authorised by the C.O.N.I. and by the police.

The same system was set up by art. 3(78) of law 23 December 1996, n. 662 (measures or rationalisation of public finance) for the operation of bets relating to **horse races**. The Regulation implementing this legislation (D.P.R. 8 April 1998, n. 169) sets out the possibility for the Ministry of Finance, in concert with the Ministry for Agriculture, to award a **concession** for the operation of the bets on horse-racing to physical or legal persons at the same conditions as the ones set above.

Law N. 388, of 23 December 2000 introduced some further innovations:

- Art. 88 of the Public Security Act is amended. The new text is based on the fact that the concession to private entities is no longer the exception. The **need to get a police licence is rephrased as a general clause**, rather than as an exception to a prohibition. The new text reads: *“**licence for the operation of the bets may be awarded exclusively to concessionaires or entities authorised by the Ministries or other entities to which the law reserves the power to organise and operate the bets, as well as to entities charged by the concessionaire or by the holder of the authorisation by virtue of the same concession or authorisation**”*. What was already beyond doubt has been made more explicit: private entities wishing to exercise an activity of public betting have to be provided with both the **police licence** and a **concession**.
- Art. 37 of Law N. 388 of 2000 introduces in the Art. 4 of law 401/1989 two paragraphs:
  - a **para. 4-bis**, according to which the criminal sanctions set out in the preceding paragraphs are applied to whoever, devoid of concession, authorisation or permit of public security in the sense of art. 88 TULPS operates an organised activity designed to accept or take, **even if by phone or internet**, bets of any kind operated from Italy or abroad;
  - a **para. 3-ter**, which applies the same sanction to whoever carries out the taking or reservations of lotto bets, sports betting or bets by phone or internet, if it does not hold the appropriate authorisation to the use of these means. It is then clarified that, for the operation of the public bets by phone or internet, it is necessary to have, apart from the concession and the authorisation of the police, also a **specific authorisation of the Ministry of communication** in relation to the means which are utilised.

In the meantime, the Law Decree 8 July 2002, n. 138, turned into law of 8 August 2002, n. 178, established the unification of the competences in the hands of **A.A.M.S., to which are awarded all functions in matters relating to organisation and regulation of games, bets and sports betting**, notwithstanding the reserve in favour of CONI set out in Art. 6 of the law 496 of 1948.

Financial Act of 2003 (n. 289 of 27 December 2002) which, with art. 22 (8 et seq.) governs the **transfer of the concessions**, taking into account the suitability of the premises and the rational distribution of the same in the territory and expressly establishes that **companies** may take part in the procedure of award of those concessions.

According to a parliamentary inquiry “on the sector of the **games** and of the **betting**”, whose **Report** has been approved in **March 2003**,<sup>561</sup> though the organisation of the games, bets and sports betting by the State results in the **increase of its financial resources**, “it is considered that these financial needs find a rigorous limitation in the carrying out of the **tasks of protection of the public order and of the health of the citizens**, that may be endangered by uncontrolled and unregulated games and bets, as well as to combat illegal

<sup>561</sup> Doc. XVII n. 10 (Documento approvato dalla 6a Commissione Permanente a conclusione dell’indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse).

and clandestine phenomena. The moral implications involved in the public action in the gaming sector have also been taken into account: an attitude of open support of game, that may turn the public action in an open favouring of conducts socially sanctioned by current morals, is full of risks". It then concluded that "the Commission deems essential to underline, as a starting point, **the full legal, political, moral regulatory justification of the State intervention**, whose extent, also in terms of supervision, cannot find any limitation in a misunderstood economical hyper-liberalism, though the **contribution to the national economy and particularly to the public finance of the whole gaming sector, extensively understood, is considerable**".

In May 2005, a new important amendment of Law 13 December 1989 No. 401 was added (Art. 7 of Law No. 80 of 14 May 2005) has made clear the criminal-law sanction applicable to the promotion, in Italy, of gaming, betting or lotteries not expressly authorised by the State, referred to under article 4, paragraph 2, of Law no. 401 of 13 December 1989, shall extend **"to whomever, in any way, publicises in Italy gaming, betting and lotteries accepted by anyone abroad"**. This was done, in the words of A.A.M.S., "in the interests of promoting venues of legal gambling while contrasting illicit forms of gaming, with a **particular focus on safeguarding minors and categories of individuals at risk**", since "the **priority objective of the system implemented in Italy is the safeguarding of the citizen-player**".<sup>562</sup>

**In September 2005, the potential of online gambling was finally fully taken into account by the legislator. In Law-Decree 30 September 2005 n. 203 converted into Law No. 248 of 2005 it was provided that A.A.M.S. shall define with its own measures by and no later than 30 April 2006 the rules for the taking of sports bet, lotto and enalotto and horse races** through Internet, digital, terrestrial and satellite TV and fixed and mobile telephony. These measures shall provide for the valorisation, also in order to **protect public policy and the players**, of the present networks, provide for the extension of the object of the concessions to the taking of stakes through the above mentioned channels as well as for the commercialisation of the means of payment. In order to **combat the illegal gaming**, each concessionaire should open three outlets additional to those where bets are already operated but situated in the same region, which should be activated by 31 March 2006. Priority shall be given to municipalities having a population exceeding 15.000 inhabitants, which are actually not served by bet agencies.

Important provisions aiming to **combat the growth of illegal gambling were finally enacted at the end of 2005 by the Financial Act ("Legge finanziaria") for 2006**. According to these provisions, A.A.M.S. shall inform the **internet access providers** and the providers of **other communication networks** of any situation where, through these networks, offer is made of games, bets and so on, **in the absence of concession or licence or otherwise in violation of the law provisions** or of the limits or prescriptions established by A.A.M.S. These providers are under a **duty to prohibit the use of the networks** by the relevant non-authorised operator by adopting any appropriate **technical measures** as prescribed by A.A.M.S. In case of violation of these obligations, an **administrative sanction of 30.000 to 180.000 Euro for every single violation** applies. The competent authority is **A.A.M.S.** New sanctions were established for illegal commercialisation or use of the entertainment and games machines of Art. 110 of the T.U.L.P.S.

These new rules have been implemented and specified by an important decree of A.A.M.S. ("Decreto direttoriale") **on 7 February 2006, effective as of 24 February 2006**<sup>563</sup>. In the "whereas" of the decree, it is said among other things that: a) "it is necessary and urgent to

<sup>562</sup> We quote from p. 28 of the English translation of the the answer of AAMS to Question 4 of the questionnaire sent by the Institute.

<sup>563</sup> See Press Communication by A.A.M.S. of 13 February 2006, published on the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

prohibit the illegal taking of games and bets by operators **having no authorisation** to do so or by those who, while having an authorisation, take the bets and other games in Italy but **transfer the stakes abroad**"; b) "taking of bets and games which are not subject to the provisions set forth by Italian legal order" are prohibited in that "they cause **missed gains for the State**"; c) "the **combat of illegal game is one of the primary objectives** of the Italian legislator and government and as such of A.A.M.S., **also to the end of protecting the players and the authorised game operators as well as to safeguard the revenues for the State**". The providers of internet access or access to other telecommunication networks have a duty to **prohibit** any access to those operators whose name is supplied by A.A.M.S., to **inform** A.A.M.S. of any such activity they may know as well as to supply any information to **identify** such non-authorised operators. In case of non-compliance with these duties, **civil liability** towards third parties may arise and an **administrative sanction** of 30.000 up to 180.000 Euro for each single violation may be imposed by A.A.M.S.

To **defend** the legitimacy of this most recent legislative measure, A.A.M.S. stressed once more that "the decree prohibiting the access to non-authorised bookmakers represent, among other things, a **protection of those players who, by connecting themselves with non-authorised providers, risk of being the victim of frauds and of suffering considerable financial prejudice**"<sup>564</sup>.

### 1.2. A.A.M.S. and the the main operators in the gambling market<sup>565</sup>

The **underlying principles** of the activity of A.A.M.S. are, in the words of **A.A.M.S. itself**, the "protection of **public order**, of **public faith** and of the **players**; the adoption of **preventative measures** against problematic gambling; the **combatting of illegal gambling**, not only with the **aid of repressive activities**, but also and above all with a **proactive policy of constant improvement of the offer of public games**. The action of A.A.M.S. aims at ensuring to make **easily accessible** the ludic moment in a context which is **heavily regulated, technologically updated and constantly supervised, while ensuring at the same time the optimisation of the fiscal revenues**"<sup>566</sup>.

In administering the supply of gaming to the public, **A.A.M.S.** operates either through the **granting of concessions** ("concessioni") to third parties or **through direct management**. Where the management is indirect, the A.A.M.S. assigns the gaming activities to **private companies or public entities** through specific administrative acts, namely **concessions (concessioni)** or **authorisations (autorizzazioni)**.

- **"Concessions" (concessioni)**

In assigning the management of games to private companies or public entities, the instrument of the **public tender** is used. The relationship established between the public party and the concessionaire is regulated by an administrative **licensing act** that leads to a **concession agreement**: a negotiated act regulating the rights and obligations of the

<sup>564</sup> See Press Communication by A.A.M.S. of 16 February 2006, published on the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it). **Please note that the legal proceedings to which this most recent measure has been giving rise as of March 2006 and most notably during May 2006, i.e. after the holding of the stakeholders meeting organised by the Institute in Geneva on 8 May 2006 as per the Terms of Reference, could unfortunately not be given account of in the present Report.**

<sup>565</sup> This Section substantially reproduces p. 13 and 14 of the English version of A.A.M.S.' answers to the questionnaire which was sent out by the Institute.

<sup>566</sup> See « Osservatorio Internazionale Giochi Profilo Paese Italia, Maggio 2006 » delivered to the Institute by A.A.M.S., p. 5.

parties to the contract. The **concession agreement** entails not only the **transfer of public powers to the concessionaire**, but often (different types of “concessions” exist within the national system) the transfer to the **concessionaire** of the **responsibility for managing activities which are prerogatives of the State**. Concessionaires that accept the risks of managing the activities are granted receipt of the profits from the activities carried out for a given period of time.

- **Authorisations (*autorizzazioni*)**

As a rule, authorisations are **administrative acts** issued with regard to an activity, otherwise **unrestricted**, that is recognised as being of a public interest nature: for this reason, the law requires that it be subject to the **supervision of the relevant administrative authority**. In the field of gaming, this interest is generally **public order**; as regards the objective context of the act of authorisation, it covers both the **gaming activities and other aspects**, such as the **facilities** where the activities shall be held.

The main operators currently **active** in the gaming sector are:

- **Lottomatica s.p.a.**, holder of an exclusive concession for the Lotto game and the traditional and instant lottery games (under a temporary grouping of enterprises through the National Lottery Consortium), and together with other private operators for “concorsi pronostici” (see “Definitions” below) and bets, plus gaming machines with prizes in money (“AWP”);
- **Sisal s.p.a.**, exclusive concessionaire for the Superenalotto, and in collaboration with other operators for concorsi pronostici and bets, plus gaming machines with prizes in money (AWP);
- **Snai Group**, non-exclusive concessionaire for concorsi pronostici and bets, plus gaming machines with prizes in money (AWP); this group also operates on the betting market as a supplier of services to concessionnaires.

Other concessionaires include:

- horse racing and sports betting agencies; each agency holds a *concessione*, and a single subject may possess more than one concession;
- 334 concessionaires for Bingo;
- 10 concessionaires for the activation and operation of the network for telematic management of gaming through gaming machines offering prizes in money (*New Slot*), including Lottomatica, Sisal and Snai.

The concessionaires, in turn, develop the gaming supply through a bet-taking network made up of private subjects (tobacco shops, snack bars, agencies etc. ...) that have reached agreements with one or more concessionaires or service providers. The bet-taking network, which consists of approximately 45,000 collection points, is structured as follows:

- Lottomatica: approximately 30,000 sales points
- Sisal: approximately 20,000 sales points
- Snai: approximately 900 sales points
- Horse racing and sports betting concessionaires: approximately 1,600 agencies
- Bingo: approximately 304 halls
- Gaming machines:
- AWP: approximately 170,000 devices in approximately 65,000 locations
- Pure entertainment devices (without money winnings): approximately 240,000.

A.A.M.S. has **no competence** with respect to the following:

- **Casinos**, which are placed under the management of local government bodies (provinces and municipalities), based on the legislative acts that established each casino and under the control of the Ministry of Internal Affairs (see below under Point III.3).
- **Local events** (traditional “tombola” bingo games, drawings and lotteries) offering prizes for a total value of no more than €. 51,645 in connection with local festivities, which only require notification to the local authorities and to AAMS.
- **Prize competitions** connected with promotional sales.

## 2. Definitions

**A.A.M.S.:** “Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato”, the state body entrusted with the operation and management of the gaming sector (with the exceptions indicated above)

**Authorisation:** see the text contained in Point 1.2 above

**AWP:** Gambling machines with prize in money

**Bingo:** based on the drawing of 90 numbers, this game derives from the Lotto and is very similar to the traditional “tombola” which has always enjoyed much popularity with the Italian families<sup>567</sup>

**Casinos:** the “places destined to games of chance, also private, and also if the game is under any form hidden” (Art. 721 of the Criminal Code).

**Concession:** see the text contained in Point 1.2 above

**Concessionnaire:** the holder of a “concession”

**“Concorsi pronostici”:** betting contests based on the scores of football games (**Totocalcio** and **Totogol**) and of horse races results (**Totip**)<sup>568</sup>

**C.O.N.I.:** (“Comitato Olimpico Nazionale”), the Italian National Olympic Committee

**Decree by A.A.M.S.:** a decree issued by A.A.M.S. in the context of its institutional regulatory powers; it takes the form of a “Directorial Decree”, “Decreto Direttoriale”.

**D.Lgs.:** “Decreto Legislativo”, “legislative decree” issued by the Government on the basis of a delegation by the Parliament

**D.M.:** “Decreto Ministeriale”, “decree” issued by a Ministry and belonging to secondary legislation

**D.P.R.:** “Decreto del Presidente della Repubblica” Decree issued by the President of the Republic, which usually incorporates a “Regulation” (“Regolamento”) issued by the Government in the context of its legislative powers (it belongs to the secondary legislation)

<sup>567</sup> This unofficial definition is provided by the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

<sup>568</sup> This unofficial definition is provided by the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

**Gambling:** for the purpose of this study, this term shall be intended as a synonym for Game of chance

**Games of chance:** those games where the aim is profit and winning or losing is entirely or almost entirely dependent on chance (Art. 721 of the Criminal Code)

**Instant Lotteries:** lotteries with instant selection (“scratch and win”)<sup>569</sup>

**L. – Law:** parliamentary act being the typical primary-legislation legislative measure

**Law-Decree:** “Decreto-legge”, a primary-legislation measure issued by the Government in urgent circumstances; it needs being “converted” into a parliamentary law within 60 days of its issuance otherwise it lose effect

**License:** for the purposes of this Study, this term essentially refers to the “**Police license**” which is defined herebelow; it has to be distinguished from the “**Concession**” which has been defined above, in Point 1.2.

**Lotto:** traditional game based on the use of number from 1 to 90<sup>570</sup>

**Police license:** the license granted by the police which is necessary for the concessionaires and other authorised entities to operate bets according to art. 88 of the T.U.L.P.S.

**Public Security Act:** see “T.U.L.P.S.”

**Superenalotto:** former Enalotto, a game linked to the Lotto drawings<sup>571</sup>

**Traditional Lotteries:** those lotteries which are linked to one or more historical, artistic, cultural or other local events and whose drawing is differed<sup>572</sup>

**T.U.L.P.S.** “Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”, or “**Public Security Act**”, issued by “Regio decreto” 18 September 1931, n. 773;

**U.N.I.R.E.:** “Unione Nazionale Incremento Razze Equine”, the public entity entrusted with the protection of horses and the enhancement of equine races

### 3. Taxes<sup>573</sup>

The criteria for application of the tax system, and for the government’s percentage of the earnings in general, are structured on the basis of the different types of games and, in some cases, prove quite complex.

What is more, major variations were introduced in 2005, specifically a reduction in the taxation of betting, an increase in the withholding on lotto winnings and elimination of the share of earnings from sports *concorsi pronostici* allocated to the C.O.N.I.

<sup>569</sup> This unofficial definition is provided by the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

<sup>570</sup> This unofficial definition is provided by the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

<sup>571</sup> This unofficial definition is provided by the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

<sup>572</sup> This unofficial definition is provided by the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

<sup>573</sup> This part, except for the portion relating to casinos, wholly reproduces the answer of AAMS to question 4 of the questionnaire sent by the Institute.

The following table illustrates the tax yield, meaning the annual figure paid as taxes by each game in 2004,<sup>574</sup> together with other funds paid out to the UNIRE, calculated as a percentage of the amounts collected.

It should be noted that:

- In the case of Lotto and traditional lotteries, given that the state treasury serves as the bank, the tax yield can vary each year to a significant degree, depending on the results of the game;
- In the cases of Superenalotto, betting and instant lotteries, on the other hand, the sum taken by the state varies only moderately over the years, depending, respectively, on the volumes of gaming, the types of betting and the payout;
- Certain games also allocate marginal percentages to specific entities (i.e. the Region of Sicily).

Games	2004 tax yield as % of collection	Unire % 2004
LOTTO**	42.08	
SUPERENALOTTO	53.17	
TRIS	9.00	21.8
TOTIP	28.63	10.3
CONCORSI PRONOSTICI *	33.84	
TRADITIONAL LOTTERIES	35.07	
INSTANT LOTTERIES	37.58	
BETTING ON HORSES *****	4.51	12.6
Fixed-rate non-horse BETTING *	10.00	
Non-horse totaliser BETTING *	20.00	
BINGO	20.00	
MACHINES PARAGRAPH 7***	8.00	
MACHINES PARAGRAPH 6	13.50	

As regards **casinos**, taxation is, roughly speaking, as follows:

1. **Concession fee:** approx. 500.000 Euros annually, to be paid by the relevant Commune (San Remo, Venezia, Campione d'Italia) or the Region (Saint Vincent) operating the casino (Tariffa art. 6 of D.P.R. n. 641 of 1972);
2. **Taxes on entertainment:** of 10 % of the earnings (Art. 3 of D.P.R. n. 640 of 1972);

The corporate entities operating the casino are further subject to the **corporate tax**.

<sup>574</sup> The figure refers to 2005 and is marked with a \* only when new measures have been inserted.



## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### 1. General

- **Art. 718-722 of the Criminal Code of 1933** (“Codice penale”) as subsequently amended
- **Art. 88 and 93 of the “T.U.L.P.S.”** adopted through **R.D. (= Royal Decree) of 18 June 1931**, n. 773 as subsequently amended
- **Art. 161 of the “Implementing Regulation”** (“regolamento di esecuzione”) of the **T.U.L.P.S.** adopted through **R.D. 6 May 1949**
- **D.lgs. (= “Legislative Decree”, Decreto legislativo), of 14 April 1948, n. 496** on “Regulation of Gaming Activities” (“Disciplina delle attività di gioco”)
- **Art. 4 of Law of 13 December 1989, n. 401** on “Measures in the gaming and gambling sectors and protection of the fair operation of sport events” (“Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive”)
- **Law of 13 May 1999, n. 133, art. 16** on “Provisions in matters of fiscal equalisation, rationalisation and federalism” (“Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”)
- **D.lgs. 30 July 1999, n. 300, as modified by art. 1 of the D.lgs. 3 July 2003, n. 173**, on “Reform of the organisation of Government” (“Riforma dell’organizzazione del Governo”) art. 26 and 62
- **Art. 37 of the Law of 23 December 2000, n. 388**, on “Provisions for the drafting of the annual and multi-annual balance sheet of the State (Financial Act 2001)” (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”)
- **Law of 18 October 2001, n. 383, art. 12** on “First Measures to Re-launch the Economy” (“Primi interventi per il rilancio dell’economia”)
- **Law Decree (“Decreto legge”) of 28 December 2001, n. 452** converted into law by art. 1 of Law of 27 February 2002, n. 16 – art. 15<sup>ter</sup>: “Various provisions concerning games” (disposizioni varie in materia di giochi)
- **D.P.R. (“Decree of the President of the Republic”, Decreto del Presidente della Repubblica) of 24 January 2002, n. 33** on “Regulation concerning the assignment to the A.A.M.S. of the competences relating to games and bets” (“Regolamento concernente l’affidamento delle attribuzioni in materia di giochi e scommesse all’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato”, a norma dell’art. 12, co. 1, della Legge 18 Ottobre 2001, n. 383)
- **Law Decree of 8 July 2002, n. 138**, converted into law by art. 1 of Law of 8 August 2002, n. 178 – art. 4
- **Law Decree of 24 December 2002, n. 282**, converted into law by art. 1 of Law of 21 February 2003, n. 27 – art. 8
- **Law of 30 December 2004 (“Financial Act 2005”), n. 311 – art. 1(292)**
- **Law Decree of 30 September 2005, n. 203** on “Measures to combat the fiscal evasion and urgent provisions relating tax and financial matters” (“Misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”) **Art. 11-quinquiesdecies**: “Struggle against the growth of illegal gambling” (Contrasto alla diffusione del gioco illegale).
- **Art. 1/535-551 of the Law 23 December 2005, n. 266 (Financial Law 2006)**, on “Provisions for the drafting of the annual and multi-annual balance sheet of the State”
- **Decree by A.A.M.S. of 6 February 2006** on “Prohibition of offers in absence of authorisation, through internet, of games, lotteries, bets or *concorsi pronostici* with

money winnings” (“Rimozione dei casi di offerta in assenza di autorizzazione, attraverso rete telematica, di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro”)

## 2. Lotteries

A distinction shall be made between instantaneous lotteries and traditional lotteries.

### – Traditional Lotteries

#### Primary legislation

- **Law of 4 August 1955, n. 722, art. 1** according to which “every year a maximum of 12 national lotteries as well as one international lotteries are operated) (“ogni anno è effettuato un massimo di dodici lotterie nazionali nonché di una lotteria internazionale”), as modified in 2003 to include other differred-drawing lotteries “eventually in order to permit participation through telephonic or telematic connection, without ties to historic-artistic-cultural faces or re-enactments of with sports events”

#### Secondary legislation

- **D.P.R. 20 November 1948 n. 1677** on “**Approval or the Rules of National Lotteries “Solidarietà Nazionale”, “Lotteria di Merano”, e “Italia”** (Approvazione del regolamento delle lotterie nazionali "Solidarietà Nazionale", "Lotteria di Merano" e "Italia")
- **D.M. No. 11 of 1 March 2006** setting forth fres rules for fixed odds sports (other than horse races) and non-sports bets
- **D.M. (= “Ministerial Decree”, “Decreto Ministeriale”) of 2 December 2004** concerning the events combined with the national lotteries of 2005 (“concernenti le manifestazioni abbinate alle lotterie nazionali dell’anno 2005”)

### – Instantaneous Lotteries

- **Law of 26 of March 1990, n. 62**
- **D.M. of 12 February 1991, n. 183** on “**Regulation of the national lotteries at instantaneous draw**” (Regolamento delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea)
- **Law Decree of 30 December 1993, n. 557 – art. 11 (1) and (2), converted by Law of 26 February 1994, n. 133**
- **Law Decree of 20 June 1996, n. 323 – art. 11 (4) and (5)**
- **Law of 30 December 2004 (“Financial Act 2005”), n. 311 – art. 1(292)**

### – Local Lotteries

#### Primary legislation

- **Art. 39 (13-quinquies) of Law 24 November 2003, n. 326** on “Authorisation to the operation of local events of games of chance” (“Nulla-osta all’effettuazione di manifestazione di sorte locali”)
- **Art. 19 (4), lit. d of Law 27 December 1997, n. 449**

#### Secondary legislation

- **Artt. 13 e 14 of D.P.R. of 26 October 2001, n. 430**
- **Ministerial Directive (“Circolare ministeriale”) 2004/4632/COALTT** of April 2004

---

– **Lotto**

**Primary legislation**

- **Law 19 April 1990, n. 85** “Amendments to the law of 2 August 1982, n. 528 on the regulation of the lotto game” (“Modificazioni alla legge 2 agosto 1982, n. 528 sull'ordinamento del gioco del lotto”)
- **Law 23 December 1994, n. 724 – art. 33** “Measures of rationalisation of public finances” (“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”)
- **Law 2 August 1982, n. 528** “Regulation of lotto game and measures for the personnel of lotto” (“Ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto”)
- **Law 27 December 1997, n. 449**, artt. 19(5), (6), (8), e art. 24(30) “Measures for the stabilisation of the public finance” (“Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”)

**Secondary legislation**

- **D.P.R. of 4 October 2002, n. 240** “Regulation on Amendments of Artt. 34 and 35 of the D.P.R. 7 August 1990, n. 303, concerning payment of winnings in lotto game” (“Regolamento recante modifica agli articoli 34 e 35 del D.P.R. 7 agosto 1990, n. 303, in materia di pagamento della vincita nel gioco del lotto”)
- **D.P.R. of 16 September 1996, n. 560** “Regulation concerning the lotto game awarded in concession” (“Regolamento concernente la disciplina del gioco del lotto affidato in concessione”)
- **D.P.R. of 7 August 1990, n. 303** “Regulation of application and implementation of Law of 2 August 1982, n. 528 and of Law 19 April 1990, n. 85, on the regulation of the lotto game” (“Regolamento di applicazione ed esecuzione della legge 2 agosto 1982, n. 528 e della legge 19 aprile 1990, n. 85 sull'ordinamento del gioco del lotto”)
- **Decree 23 March 1994, n. 239** “Regulation concerning amendments to the regulation of application and implementation of law of 2 August 1982, n. 528 and of Law 19 April 1990, n. 85, on the Regulation of the lotto game” (“Regolamento recante modificazioni al regolamento di applicazione ed esecuzione delle leggi 2 agosto 1982, n. 528 e 19 aprile 1990, n. 85 sull'ordinamento del gioco del lotto”)
- **D.M. 17 March 1993** “Concession Covenant to Lottomatica S.p.A. of the operation of the lotto automatic game” (“Atto di concessione alla Lottomatica S.p.a. di Roma per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato”)
- **D.M. 26 January 2005** “Opening of the lotto outlets within the “rivendite speciali e equiparazioni” (“Apertura delle ricevitorie del lotto all'interno delle rivendite speciali equiparazioni”)

**3. Casino Gaming**

The original legislation for games of chance was laid down in the Royal Decree of 28 April 1924, which is no longer in force. This legislation was not replaced by any other law of general nature. Instead, special laws have been passed to allow for the operation of the four existing casinos in Italy.

**General legislation**

- **Article 718-722** of the Criminal Code
- **Article 110** of the T.U.L.P.S.

**Specific legislative acts for casinos**

- **Royal Law-Decree (“Regio Decreto-legge”) 16.7.1936, Nr. 1404**, implemented through law 14.1.1937, Nr. 62
- **Royal Law-Decree 2.3.1933, Nr. 201**, implemented through law 8.3.1933, Nr. 205;
- **Royal Law-Decree 22.12.1927, Nr. 2448**, implemented through law 27.12.1928, N. 3125;
- **Decree of the President of the Aosta Valley Region** of 3.4.1946, Nr. 241/3.

**4. Machine Gambling Outside Casinos****Primary legislation**

- **Artt. 86, 88 and 110 of the Public Security Act**
- **Art. 525-548 of Law No. 266 of 23 December 2005 (Finance Act 2006)**, which introduced the second-generation slot machines also known as “new slots”.
- **Legislative Decree No 269 of 30 September 2003** which explicitly restricts legal gambling machines from carrying any type of poker games
- **Law Decree of 30 September 2003 n. 269 art. 39**, converted in law with amendments by Art. 1 of Law 24 November 2003, n. 326) (convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1 della L. 24 novembre 2003, n. 326).
- **Law of 27 December 2002, n. 289** - Art. 22 “Provisions to the setting up of the annual and pluriannual balance sheet (financial law 2003)” (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)).
- **Law of 6 October 1995, n. 425** “Amendments to article 110 of the T.U.L.P.S. concerning the characteristics of gaming machines, automatic, semiautomatic and electronic, for entertaining purposes and by game of skills and of machines destined to small scale distribution” (Modifiche all'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 concernente le caratteristiche degli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento e da gioco di abilità e degli apparecchi adibiti alla piccola distribuzione).

**Secondary legislation**

- **D.M. of 4 December 2003** of the Ministry of Economy
- **D.M. of 12 March 2004 recante regolamento concernente disposizioni per la gestione telematica degli apparecchi da divertimento e intrattenimento, ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640 and following amendments.**

**5. Betting****Primary legislation**

- **Art. 4 of Law-Decree of 8 July 2002, n. 138**, converted with amendments by law 8 August 2002, n. 178 “Provisions concerning the consolidation of competences in matters of “concorsi pronostici” and bets operated by the National Olympic Committee” (Disposizioni in materia di concorsi pronostici e scommesse di unificazione delle competenze in materia di concorsi pronostici e scommesse di competenza del Comitato Olimpico Nazionale Italiano”)
- **D.P.R. of 24 January 2002, n. 33**, “concerning the assignment of the competences in matters of games and bets to the A.A.M.S.” concernente l'affidamento delle attribuzioni in materia di giochi e scommesse all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, a norma dell'art. 12, comma 1, della legge n. 383 del 18 ottobre 2001
- **Law of 13 May 1999 n. 133 art. 16: “Games” (“Giochi”)**

- **D.P.R. of 8 April 1998, n. 169** “Regulation concerning provisions to the reorganising of the organisational, functional and fiscal rules of games and bets relating to horse races and for the distribution of the proceeds” (“Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'articolo 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662”).
- **Art. 4 of L. 13 December 1989, n. 401** on “**Measures in the gaming and gambling sectors and protection of the fair operation of sport events**” (“Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive”)
- **Legislative Decree of 14 April 1948, n. 496** – “Rules on Game activities” (“Disciplina delle attività di giuoco”)
- **D.P.R. of 18 April 1951, n. 581**, concerning the regulations to the application and implementation of d.lgs. 14 April 1948 n. 498” (“concernente le norme regolamentari per l'applicazione e l'esecuzione del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 498, sulla disciplina delle attività di gioco”)
- **Art. 88 of Royal Decree of 18 June 1931, n. 773**, T.U.L.P.S. “Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”

### Secondary legislation

- **D.M. no. 11 of 1 March 2006** setting forth rules for fixed odds sports other than horse races and non-sports bets
- **D.M. of 2 June 1998, n. 174**: “Regulation on provisions for the organisation and operation of the bets at Tote and at fixed odds on sport event operated by CONI, to be adopted according to art. 3, co. 230, of la 28 December 1995, n. 549” (“Regolamento recante norme per l'organizzazione e l'esercizio delle scommesse a totalizzatore ed a quota fissa su competizioni sportive organizzate dal CONI, da adottare ai sensi dell'articolo 3, comma 230, della legge 28 dicembre 1995, n. 549”).
- **D.M. of 19 June 2003 n. 179** : “General Regulation of “concorsi pronostici” on sport basis consolidated text” (“Regolamento generale dei concorsi pronostici su base sportiva - testo coordinato”)
- **D.M. of 9 July 2003** “Protocol for the “concorsi pronostici” in sports games” (“Protocollo per i concorsi pronostici sportivi”)
- **D.M. 15 February 2001, n. 156** on “Authorisation to the taking by phone or internet of stakes relating to bets, games and “concorsi pronostici”” (recante autorizzazione alla raccolta telefonica o telematica delle giocate relative a scommesse, giochi e concorsi pronostici)
- **D.M. 5 August 2004, n. 228** “Regulation on amendments to D.M. 19 June 2003 n. 179 of the Ministry of Economy and Finance on rules for “concorsi pronostici”” (“Regolamento recante modifiche al D.M. 19 giugno 2003, n. 179 del Ministro dell'economia e delle finanze, recante disciplina dei concorsi pronostici su base sportiva”)
- **“Concession Covenant of 6 November 2002 between CONI and A.A.M.S. to the transfer of competences in matter of “concorsi pronostici” and sport bets”** (“Disciplinare di concessione del 6 novembre 2002 fra il C.O.N.I. e A.A.M.S. per il passaggio di competenza in materia di concorsi pronostici e scommesse sportive”)
- **Directors’ Decree (= Decreto direttoriale) 10 April 2003** on regulation of the authorisations to the outlets of concorsi pronostici as well as other games associated with sport events (“disciplina dei nulla-osta ai punti di vendita dei concorsi pronostici nonché altri, eventuali giochi connessi a manifestazioni sportive”)

**6. Bingo**

- **Decree by A.A.M.S. of 22 February 2006** regulating the offer of remote bingo.
- **D.M. 21 November 2000:** “Approval of the master covenant for the assignment in concession of the operation of the Bingo game” (“Approvazione della convenzione tipo per l'affidamento in concessione della gestione del gioco del «Bingo»”).
- **D.M. 12 September 2000:** “Centralised Control of the Bingo Game” (“Controllo centralizzato del gioco del «Bingo»”)
- **D.M. 31 January 2000, n. 29** “Rules on provisions for the setting up of the Bingo game according to art. 16 of the Law 13 May 1999, n. 133” (“Regolamento recante norme per l'istituzione del gioco «Bingo» ai sensi dell'articolo 16 della legge 13 maggio 1999, n. 133”).
- **Decree by A.A.M.S. of 6 February 2006** on “Prohibition of offers in absence of authorisation, through internet, of games, lotteries, bets or *concorsi pronostici* with money winnings” (“Rimozione dei casi di offerta in assenza di autorizzazione, attraverso rete telematica, di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro”).

**7. Media Gambling Services**

Our research has revealed no relevant information.

**8. Sales Promotional Gambling**

Our research has revealed no relevant information.

**9. Charity Gambling**

Our research has revealed no relevant information.

**10. Taxes**

- Art. 6 of D.P.R. n. 641 of 1972
- Art. 3 of D.P.R. n. 640 of 1972
- Art. 2 and 5 of law 24 December 1957, n. 1295
- Art. 2 of law of 29 September 1965, n. 1177
- Art. 3 of law of 29 December 1988, n. 555
- Art. 27 of law of 30 December 1991, n. 412
- Art. 2 of d.lgs. of 2 December 1999, n. 464
- Art. 4 of the Law Decree of 8 July 2002, n. 138, converted with amendments with law of 8 august 2002, n. 178 (del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 convertito con modificazione con legge 8 agosto 2002, n. 178)
- Art. 5. D.M. 19 June 2003, n. 179,
- Legislative Decree No. 60 of 26 February 1999
- Legislative Decree No. 504 of 23 December 1998

## B) DRAFT LEGISLATION

### 1. General

Our research has revealed no relevant information.

### 2. Lotteries

- **Progetto di legge C. 5906**  
Provisions concerning the reallocation of non-reclaimed prices of the national lotteries (Disposizioni in materia di riassegnazione dei premi non riscossi delle lotterie nazionali)
- **Progetto di legge S. 3122**  
Initiatives regarding distribution of non-reclaimed prices of national lotteries (Iniziativa in materia di devoluzione dei premi non riscossi delle lotterie nazionali)
- **Progetto di legge S. 2648**  
New provisions concerning the destination of the proceeds and of non-reclaimed prices of the national lotteries in favour of the social policies to support revenues” (Nuove norme in materia di destinazione degli utili e dei premi non riscossi delle lotterie nazionali in favore delle politiche sociali di sostegno al reddito)
- **Progetto di legge S. 1704**  
Provisions for the use of a portion of the proceeds of games or lotteries to the de-contamination of sites and for the scientific experimentation (“Disposizioni per l' utilizzo di parte dei premi derivanti da giochi a pronostici o lotterie per la bonifica di siti contaminati e per la ricerca e la sperimentazione scientifica”)
- **Progetto di legge C. 2251**  
Distribution of the non-reclaimed prices of national lotteries to the scientific research in the biomedical field (“Devoluzione dei premi non riscossi delle lotterie nazionali alla ricerca scientifica in campo biomedico”)
- **Progetto di legge C. 1549**  
Distribution of the non-reclaimed prices of national lotteries to measures to the valorisation of cultural goods (Devoluzione dei premi non riscossi delle lotterie nazionali ad interventi per la valorizzazione dei beni culturali)
- **Progetto di legge C. 837 and C. 89**  
Amendments to Law 4 August 1955, n. 722, concerning national lotteries (Modifiche alla legge 4 agosto 1955, n. 722, in materia di lotterie nazionali)

### 3. Casino gaming

A number of **draft legislative acts** have been proposed over the last few years concerning the casinos :

- **Progetto di legge C. 5694**  
Provisions for the opening of casinos on the territory of Sicily (“Norme per l' istituzione di case da gioco nel territorio della Regione siciliana”)
- **Progetto di legge C. 2858**  
Regulation of the opening of casinos on the national territory (“Regolamentazione dell' istituzione di case da gioco sul territorio nazionale”)

- 
- **Progetto di legge S. 1274**  
Provisions on setting up and regulation of casinos (“Disposizioni in materia di istituzione e regolamentazione delle case da gioco”)
  - **Progetto di legge C. 2545**  
Provisions on the setting up and regulation of casinos (“Disposizioni in materia di istituzione e regolamentazione delle case da gioco”)
  - **Progetto di legge C. 2473**  
Provisions on prohibition of advertising of foreign casinos (“Disposizioni in materia di divieto della propaganda pubblicitaria delle case da gioco estere”)
  - **Progetto di legge C. 2424**  
Regulation on the setting up of new casinos on the national territories (“Disciplina dell' istituzione di nuove case da gioco sul territorio nazionale”)
  - **Progetto di legge C. 2410**  
Provisions on the setting up of new casinos on the national territory (“Norme per l' istituzione di nuove case da gioco sul territorio nazionale”)
  - **Progetto di legge C. 2370**  
Regulation of casinos (“Disciplina delle case da gioco”)
  - **Progetto di legge S. 1111**  
Setting up of casinos on national territory (“Istituzione di case da gioco nel territorio nazionale”)
  - **Progetto di legge C. 2252**  
Provisions on the regulation and the setting up of new casinos (“Disposizioni per la regolamentazione e l' istituzione di nuove case da gioco”)
  - **Progetto di legge C. 2141**  
New rules on casinos (“Nuova disciplina in materia di case da gioco”)
  - **Progetto di legge C. 2108**  
Provisions on the setting up and regulation of casinos (“Disposizioni in materia di istituzione e regolamentazione delle case da gioco”)
  - **Progetto di legge C. 1930**  
Provisions on the regulation of the operation of casinos (“Disposizioni per la regolamentazione dell' esercizio delle case da gioco”)
  - **Progetto di legge C. 1914**  
Provisions on the setting up and regulation of games of chance (“Norme in materia di istituzione delle case da gioco e di regolamentazione del gioco d' azzardo”)
  - **Progetto di legge C. 1719**  
Opening of seasonal casinos in the municipalities of Anzio and Ariccia (“Istituzione di case da gioco stagionali nei comuni di Anzio ed Ariccia”)
  - **Progetto di legge C. 1588**  
Provisions on the opening of casinos in Sardinia (“Disposizioni per l'istituzione di case da gioco in Sardegna”)
  - **Progetto di legge C. 1553**  
Opening of casinos in the municipalities of Palestrina and Anzio (“Istituzione di case da gioco nei comuni di Palestrina e di Anzio”)
  - **Progetto di legge C. 1395**  
Provisions on the regulation of casinos (“Norme per la disciplina del settore delle case da gioco”)
  - **Progetto di legge C. 838**  
Opening of a casino in the municipality of Viareggio and regulation of the operation and running of the casino (“Istituzione di una casa da gioco nel comune di Viareggio e disciplina dell' esercizio e della gestione di case da gioco”)



- 
- **Progetto di legge C. 673**  
Provisions concerning the operation and running of casinos (“Norme in materia di esercizio e di gestione delle case da gioco”)
  - **Progetto di legge C. 496**  
Regulation of the opening of casinos on the national territories (“Disciplina dell' istituzione di case da gioco sul territorio nazionale”)
  - **Progetto di legge C. 71**  
Provisions on the opening and regulation of casinos on the national territory (“Norme per l'istituzione e la regolamentazione delle case da gioco sul territorio nazionale”)
  - **Progetto di legge C. 90**  
Opening of a casino in the municipality of Viareggio and the regulation of the operation of the games of chance (“Istituzione di una casa da gioco nel comune di Viareggio e disciplina dell' esercizio e della gestione di case da gioco”)

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- **Progetto di legge n. 3073**  
New rules on entertainment games and allowed monitored winning (“Nuova disciplina dei giochi da intrattenimento e da vincita lecita controllata”)

#### 5. Betting

- **Progetto di legge n. 1603**  
Provisions relating to the operation and payment on sport events by foreign undertakings (“Disposizioni in materia di gestione e pagamento di scommesse su eventi sportivi da parte di imprese straniere”)

#### 6. Bingo

Our research has revealed no relevant information.

#### 7. Media Gambling Services

Our research has revealed no relevant information.

#### 8. Sales Promotional Gambling

Our research has revealed no relevant information.

#### 9. Charity Gambling

Our research has revealed no relevant information.

**C) SELF-REGULATION**

Our research has revealed no relevant information.

**D) JURISPRUDENCE****1. General**

- Cass. Sez. Unite, July 2004, No. 23271/04
- Council of State, September 2005
- Tribunal of Ragusa, January 2006

**2. Lotteries**

- Generally, rulings on “betting” (n. 4 below) also cover “lotteries”: see therefore under n. 4 below

**3. Casino gaming****Constitutional court**

- Constitutional Court, 25 July 2001, n. 291
- Constitutional Court, 22 May 2001 (without number)
- Constitutional Court, 23 May 1985, n. 152
- Constitutional Court, 2 February 1988, n. 140
- Constitutional Court, 30 October 1975, n. 237
- Constitutional Court, 17 May 1961, n. 23
- Constitutional Court, 1 December 1959, n. 58
- Constitutional Court, 28 July 1959, n. 50

**Court of Cassation**

- Court of cassation, 7 December 1963 (without number)
- Court of cassation, 21 March 1961, n. 121
- Court of cassation, 20 May 1987, n. 471
- Court of cassation, 9 October 1985 (without number)
- Court of cassation, 22 July 1978, n. 3664
- Court of cassation, 21 July 1978, n. 3638

**Lower Courts**

- Court of Appeal of Florence, 14 December 1962
- Pretura San Remo, 7 June 1982
- Pretura Aosta, 15 November 1982
- Tribunal Turin, 26 May 1967
- Tribunal Florence, 9 December 1961

**Administrative Courts**

- Council of State, 13 February 1981, n. 46
- T.A.R. Toscana, 11 April 1988, n. 471
- T.A.R. Lazio 25 January 1978, n. 107
- T.A.R. Sicily, sez. Catania, 16 December 1999

**4. Machine Gambling Outside Casinos****Constitutional Court**

- Constitutional Court, 13-21 November 1997, n. 360

**Court of Cassation**

- Cass. Sez. III, 16 March 1999
- Cass. Sez. III, 24 May 2000
- Cass. Sez. III, 23 October 2003
- Cass. Sez. III, 27 November 2003
- Cass. Sez. III, 11 February 2004
- Cass. Sez. III, 7 April 2004
- Cass. Sez. III, 11 June 2004
- Cass., 31 July 1996, n. 1620
- Cass. sez. pen. III, 6 February 1997, n. 1068
- Cass. sez. I, 24 September 1997, n. 8560
- Cass. sez. III, 18 February 1998, n. 1951
- Cass. sez. I, 27 February 1995, n. 6053
- Cass. sez. I, 12 March 1997, n. 2356
- Cass. sez. I, 24 June 1997, n. 3892

**Lower Courts**

- Pretura Rome, 13 July 1993
- Pretura Rome, 4 November 1993
- Court of Appeal Rome, 12 March 1996

**5. Betting****Criminal courts****Court of Cassation**

- Cass. Sez. III, 15 September 2003
- Cass. Sez. III, 5 November 2003
- Cass. Sez. III, 26 April 2004
- Cass. Sez. III, 4 May 2004
- Cass. Sez. II, 18 June 2003, n. 26145
- Cass. Sez. III, 13 November 2002
- Cass. Sez. III, 8 October 2001, n. 36206
- Cass. Sez. III, 4 July 2000
- Cass. Sez. III, 27 March 2000
- Cass. Sez. III, 28 April 2000
- Cass. Sez. III, 13 January 2000
- Cass., Sez. III, 26 May-1st July 1999
- Cass. Sez. III, 18 June 1997 – 26 September 1997
- Cass. Sez. III, 25 May – 29 July 1999
- Cass. Sez. III, 16 May 1997
- Cass. Sez. III, 6 November 1997
- Cass. Sez. I, 28 April 1998

- 
- Cass. Sez. I November 1996
  - Cass. Sez. III, 3 March 1997
  - Cass. Sez. III, 20 August 1992, n. 8997
  - Cass. Sez. III, 31 July 1996, n. 1620
  - Cass. Sez. III, 6 February 1997, n. 1068
  - Cass. Sez. Un., 22 June 1995, n. 1479
  - Cass. Sez. III, 16 November 1995, n. 2947
  - Cass. Sez. III, 16 October 1997, n. 2530
  - Cass. Sez. I, 14 December 1995
  - Cass. Sez. III., 30 September 2003
  - Cass. Sez. II, 29 April 2003
  - Cass. Sez. III, 5 December 2002
  - Cass. Sez. III, 1 October 2002
  - Cass. Sez. III, 11 July 2001
  - Cass. Sez. III, 3 April 1996
  - Cass. Sez. III, 20 September 1995

***Lower Courts***

- Tribunal of Santa Maria Capua Vetere, of 14 July 2000
- Tribunal of Ragusa, of 25 January 2006
- Tribunal of Teramo 25 October 2004
- Tribunal of Rome 16 February 2005
- Tribunal of Catania 25 June 2004
- Tribunal of Viterbo, 5 June 2003
- Tribunal of Palermo, Sezione per il riesame, Ordinanza of 19 June 2000
- Tribunale of Roma, Decision of 4 January 1995
- Tribunale of Avellino, of 20 March 1998
- Tribunal of Lecce, Decision of 16 November 1992
- Tribunal of Pescara, Decision of 29 April 1998
- Tribunal of Avellino of 2 March 2001

**Administrative jurisdiction*****Higher Court***

- Council of State, 22 February 2005.
- Council of State, Sez. VI, 4 January 2002, n. 27:
- Council of State, sez. IV, decision of 25 September 2002, n. 4905:
- Decision n. 405 of 7 April 1993 of IV Sez. of the Council of State:
- Council of State, Sez. IV, order of 18 June 1996, n. 862:

***Lower courts***

- T.A.R. Campania, Sez. I, 28 maggio 2003, n. 67
- T.A.R. Lombardia, sez. III, 31 July 2002
- T.A.R. Valle d'Aosta, 22 July 1992, n. 103
- T.A.R. Veneto, Sez. III, 9 April 2001, n. 971
- T.A.R. Friuli Venezia Giulia of 23 April 2001, n. 189
- T.A.R. Toscana of 3 November 1997, n. 475

- T.A.R. Lazio of 14 March 1996, n. 658
- T.A.R. Abruzzo of 31 October 1998, n. 835
- T.A.R. Campania of 12 September 2001, n. 4136

**6. Bingo**

- Cass. Pen. Sez. I, 11 April 1994, n. 4102
- Cass. Pen. Sez. I, 24 September 1997, n. 8560

**7. Media Gambling Services**

Our research has revealed no relevant information.

**8. Sales Promotional Gambling**

Our research has revealed no relevant information.

**9. Charity Gambling**

Our research has revealed no relevant information.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General overview

From the complex and now overabundant legislation,<sup>575</sup> it emerges what may be considered as a general principle in the sector: the **prohibition** for private persons or entities to carry out activities of **organisation or operation of games** for which prizes are distributed in consideration of money stakes. As a result, there is a sort of “**public exclusivity**” in the gaming sector in Italy, whereby the private individuals may only participate as “**concessionaire**” or entity “**specifically authorised**”. On the domestic level, this limitation of the principle of liberty of economic activity, laid down in the Constitution, is justified with the need that this freedom “is not in contrast with **the social utility or in a way to prejudice the safety, the liberty and the human dignity**” (art. 41 Cost.).

Five fundamental types of games and bets exist:

- The **State**, now in the body of A.A.M.S., operates exclusively, directly or through concessionaire, the **lotto and national lotteries and sports bets different from those organised by C.O.N.I. and U.N.I.R.E.**;
- C.O.N.I. and U.N.I.R.E. operate under a monopolistic regime various **sports contests and other bets** linked to the events under their control, such as Totocalcio, Totip, Totosei, Formula 1;
- **Specific national or local lotteries** are operated by entities specifically authorised;
- Casinos of San Remo, Campione d’Italia, Venice and St. Vincent are the only casinos authorised to the operation of **casino-games**;
- Private, non-profit entities authorised to organise local lotteries, tombolas, and **charity games**.

As regards the **protected interests underlying the monopolistic regime**, the parliamentary inquiry “on the sector of the **games** and of the **betting**”, whose **Report** has been approved in **March 2003**,<sup>576</sup> has resulted in the following statements:

- though the organisation of the games, bets and sports betting by the State results in the **increase of its financial resources**, it is considered that these financial needs find a rigorous limitation in the carrying out of the tasks of protection of the **public order and of the health of the citizens**, both of which may be endangered by uncontrolled and unregulated games and bets, as well as to **combat illegal and clandestine phenomena**;
- the **moral implications** involved in the public action in the gaming sector have also been taken into account: an attitude of open support of game, that may turn the public action in an open favouring of conducts socially sanctioned by current morals, **is full of risks**.

In conclusion, “the Commission deems essential to underline, as a starting point, **the full legal, political, moral regulatory justification of the State intervention**, whose extent, also in terms of supervision, cannot find any limitation in a misunderstood economical hyper-liberalism, though the contribution to the national economy and particularly to the public finance of the whole gaming sector, extensively understood, is considerable”.

<sup>575</sup> Paradiso, I contratti di gioco e scommessa, Milan, 2003, p. 215 et seq.

<sup>576</sup> Doc. XVII n. 10 (Documento approvato dalla 6a Commissione Permanente a conclusione dell’indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse).

This may be viewed as the **current majority opinion of the Italian legislature** with respect to the game sector.

While adopting the Decree of 6 February 2006, A.A.M.S. said in the “whereas” that the **“combat of illegal game has been viewed as a primary objective by the legislator and by the Government, also to the end of protect players and authorised game operators as well as to safeguard the State proceeds”**. To defend the legitimacy of this most recent legislative measure, A.A.M.S. stressed once more that “the decree prohibiting the access to non-authorised bookmakers represent, among other things, a **protection of those players who, by connecting themselves with non-authorised providers, risk of being the victim of frauds and of suffering considerable financial prejudice**”.<sup>577</sup>

## 2. Lotteries

### *Lotto, Superenalotto and other Lotteries*

#### *a) Lotto*

Since 1994 operation of lotto is assigned to A.A.M.S. A.A.M.S. has granted a **single concession** to operate lotto games to a specialised operator, **Lottomatica S.p.A.**<sup>578</sup> The concession runs for **nine years** and is **tacitly renewed** for an equal period, unless the A.A.M.S. withdraws it. The last nine year renewal took place **on 17 April 2003**. This provision is included in the **concession agreement** currently in force. A proportion of the proceeds are destined to the Ministry for Cultural and Environmental Property and for the restoration and preservation of cultural, archaeological, historical and artistic goods. Lotto tickets are sold in the tobacco shops, lotto outlets, particular outlets within railway stations and ports, airports and motorway areas, bingo halls and commercial centres.

The opening of a lotto outlet is allowed only to those **who are hold a concession granted** by A.A.M.S. to offer other goods and services under monopolistic regime. The request, on a specific form, is to be filed with the local Inspectorate (*Ispettorato compartimentale*) territorially competent, based on the location of the outlet. The Inspectorate examines the requests and passes it on to the General Direction of **A.A.M.S.** Once selected, the concessionnaire enters the **concession agreement** and produces the following documentation: insurance policy against theft and fire; deposit; payment of Euro 1291,14 for every terminal linked to the concessionaire Lottomatica S.p.A. The **concessionnaire** keeps 8 % of the total proceeds.

#### *b) Superenalotto*

In 1997 the Enalotto has been replaced by Superenalotto. This game is combined with the draws of Lotto and is operated, since 1996, **by SISAL S.p.a.** on behalf of the State, notably of **A.A.M.S.** as of April 2002. The concession to SISAL shall expire on **2012**. The SISAL network is made of 18.000 outlets spread across the country: bars, tobacco shops, news-agents, motorway areas, and so on. To open a Superenalotto outlet a **request**, on a specific

<sup>577</sup> See Press Communication by A.A.M.S. of 16 February 2006, published on the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

<sup>578</sup> This has taken place through Ministerial Decrees 17 March 1993: “Act of *concessione* to Lottomatica for the management of Lotto. Transfer to Lottomatica of Rome of the public powers regarding the collection of proceeds from the Lotto game, the payment of winnings and the declaration of the exclusion of bets from drawings”. This measure was subsequently confirmed by the ministerial decrees of 14 April and 26 June 1998 regarding the transfer to Lottomatica of Rome of public powers related to the drawing operations for the Lotto game. This concession has been held valid by the Council of State with decision of 16 May 1996, n. 85 (Cons. Stato, 1997, I, 1757).



form, to the SISAL has to be made. SISAL verifies whether requirements are met and carries out a check on the premises of the application to test the fitness of them. The **requirements** are the following: lack of criminal precedents; financial reliability and experience in the operation of a commercial activity; suitability of the premises according to the T.U.L.P.S. and conditions of accessibility to public; distance non inferior of 200 meters with respect to other outlets. The bets-taking activity cannot be the object of a assignment without the express consent of SISAL. The holder of the outlet keeps 8% of the overall proceeds.

### c) Lotteries

The **national lotteries** operated by the A.A.M.S. are among the **oldest traditional games** practiced in Italy. A distinction is to be made based on the different drawing procedures and the modes for benefiting from the prizes offered: there are lotteries with **differed drawings** ("**traditional lotteries**") and those with **instant selection** ("scratch and win": "**instant lotteries**"). During 2003, A.A.M.S. launched a **third type** of lottery tied to the traditional versions and based on the use of **telephonic channels**, with regulations stipulated under specific decrees.

Traditional lotteries are linked to one or more historical, artistic, cultural or other local event. There exist thirteen Annual Lotteries, distributed in different periods of the year, and linked to various events, some of which, such as the Carnival of Viareggio, the Grand Prix of Agnano, the Grand Prix of Monza, the Grand Prix of Merano, the Historical Sailing Race of Venice, are considered as "historical". A Ministerial Decree identifies the national lotteries of each year.<sup>579</sup> The most important Lottery is the "Lotteria Italia", whose draw takes place on 6 January each year.

In an authorisation agreement signed on the date of **14 October 2003**, plus a later act supplementing the agreement, A.A.M.S. assigned to **R.T.I. Lottomatica Spa**, now the **National Lottery Consortium**, the service for the automated management of national lotteries with differed and instant drawings – **with the exception of telematic and/or telephonic instant lotteries, whose operations remains assigned to the A.A.M.S.** – though the start-up of the agreement had to be postponed on account of challenges filed in court against the outcome of the tender assigning the service. The management activities of the *concessionaire* began in **March of 2004 for traditional lotteries and in June of the following year for instant lotteries**. The *concessione* has a duration of 6 years, with an option for renewal by the AAMS.

As a rule, "**any sort of lottery is prohibited**" (Art. 39 r.d.l. 19 October 1938, n. 1933, on lotto), and any lottery is a offence, **except when regularly authorised**.<sup>580</sup> These lotteries are

- operated either by the **State** itself or, based upon **an authorisation**, by **private entities**, on the basis of L. 2 August 1982, n. 538, and now also art. 4 of L. 13 December 1989, n. 401; these are precisely those mentioned above;
- authorised by the **Regional Fiscal Office** (*Direzione Regionale delle Entrate*), if they are organised by **non-profit moral persons** and **associations**, having recreational, sporting and cultural purposes, or rather by regional and national political parties, and are limited to a **single province**; as well as lotteries, this include also **tombolas and charitable lotteries**. The normative regime has been recently reorganised<sup>581</sup>. The

<sup>579</sup> Paradiso, op. cit., p. 274.

<sup>580</sup> Information derived from Mancini Proietti, Lineamenti generali sulla nuova disciplina del gioco e della scommessa, Rivista di Polizia, June 2003, p. 444 et seq.

<sup>581</sup> V. D.p.r. 26 October 2001, n. 430, issued pursuant to art. 19(4) of l. 27 December 1997, n. 449; previous discipline was contained in r.d.l. of 19 October 1938, n. 1933, and in the r.d. 25 July 1940, n. 1077, as subsequently amended.

major innovation is the abolition of both the authorisation of the Financial Police (*intendente di finanza*) and the permit by the Governmental Official (*prefetto*). Now a simple **communication is required**, to the mayor or the *prefetto*, accompanied by appropriate documentation, given that **amounts staked are limited** and there is **no risk of competition with the fiscal monopoly of the State**. Draw is public, and has to take place in front of a representative of the mayor, to whom a report has to be presented;

- the authorisation is granted by **municipalities** (*comuni*) based on art. 69 T.U.L.P.S. to tombolas and **charitable draws** (*pesche di beneficenza*), in the framework of **local celebrations and feasts**.

### ***Protected interests***

It has been said that, other than for the games and contests, where the authorisation aims at recognizing that no risk exists for the social order and the public morality, the **authorisation protect exclusively financial interests**. Indeed, “any initiative in this sense has been reserved to the State, whose **revenues** have a considerable importance”.<sup>582</sup>

It is generally considered that the offence constituted by the organisation of lotto and lotteries **without an authorisation** has a **financial character** because a proportion of the proceeds has to be paid to the State as tax. As a result, the prohibited conducts deprive the State of those fiscal revenues derived from the **organisation** and **operation**, directly or through a concessionaire, of the games.<sup>583</sup>

### **3. Casino Gaming**

In order to **streamline the tourism** in some Italian resorts as well as to **compete with foreign resorts**, the Italian State has in the past allowed the opening of 4 casinos, which are still in operation nowadays. The intention to **combat large criminal organisations** for which the operation of casinos may represent a fundamental channel to recycle money of illicit origin has also played **a significant role** in the shaping of the relevant legislation as regards casinos, which continue to be **strictly prohibited** (Art. 718 et s. of the Criminal Code), with the exception of the four which are specifically authorised.

The opening of casinos has been authorised with **single legislative acts**, particularly:

- R.D.L. 22 December 1927, n. 2448, converted into Law 27 December 1928, n. 3125 for the Sanremo Casino;
- R.D.L. 2 March 1933, n. 201, converted into Law 8 March 1933, n. 205, for the Campione d’Italia Casino;
- R.D.L. 16 July 1936, n. 1404, converted into Law 14 January 1937, n. 62, for the Casino of Venice;
- Decree of the President of the Region Aosta Valley of 3 April 1946.

The first three acts enabled the Ministry of Interior to “take any action necessary to redress the balance of these municipality and the execution of the indispensable public works”. On this basis, the Ministry of Interior authorised the creation of casinos. The operation of

<sup>582</sup> Mancini Proietti, op. cit., p. 451-452, who quotes Buttaro, Del giuoco e della scommessa, in Commentario al codice civile, a cura di Scialoja Branca, Libero IV, Delle Obbligazioni, Bologna-Roma, 1959, p. 240 et s.

<sup>583</sup> Cass. Pen. Sez. I, sent. N. 4126 of 8 September 1997, rv. 208427.

casinos, though objectively falling under the **prohibition** of art. 718-722 of the Criminal Code, constitute a **licit conduct** because specifically authorised by the State.

As regards the nature of the **protected interest** by these exceptional normative acts, the doctrine and case-law are divided: some authors<sup>584</sup> contend that this interest, the redress of the municipal finances, is a **general public interest**. The Court of cassation deny the existence of a primary purpose of general interest.<sup>585</sup> through the operation of permitted casinos, the municipality, though being a public entity, **does not carry out an activity of public interest**, but pursues a merely economical aim, which has a private character.

The lower courts have on more than one occasion **challenged the constitutionality of this normative stance** due to its allegedly violating the principle of equality on the basis of the resulting unjustified unequal treatment favouring some resorts, as well as the individuals who are able to take advantage of them, to the detriment of all others resorts wishing to open a casino. Lower courts claimed that this difference is not justified by public interest reasons, the rationale underlying the specific exception being that of increasing the revenues of the corresponding municipalities. The **Constitutional Court has always rejected** these arguments and ruled that the rules authorising the functioning of the municipal casinos find their justification in the intention to discourage the flux of Italian citizen living in the frontier areas towards foreign casinos as well as to increase the finance of municipalities and regions, held to be particularly qualified from a tourist point of view.

More generally, Italian courts have almost invariably ruled that the current legislation on casinos gambling cannot be attacked judicially on the basis of **political reasons**, those political reasons that lead the legislator to allow in the past for the establishment of casinos in some places and to prohibit in all other places.

However, the state of Italian legislation regarding casinos is generally deemed to be **most unsatisfactory**. The Constitutional Court (recently 25 July 2001, n. 291) stressed that the actual discipline is “**outdated, no longer justifiable and under many respects incoherent with respect to the current constitutional framework**” and that “the need to intervene legislatively can no longer be postponed”. The Court of cassation, with ruling of 9 October 1985, had already spoken of “illegitimacy” and of “maximum of incoherence” of the regulation on casinos in Italy.

Some voices recently pointed out that “it is likely that a general technical regulation will be reached, whose respect is ensured through criminal sanctions, **whereas the choices for the opening of casinos, for every single region, shall be left to the local entities**, with qualified majorities, with limit in proportion of number of inhabitants and tourist resorts, with an appropriate distance to large cities”. Also in 1985, the Constitutional Court<sup>586</sup> had already urged the legislator “to rationalise the whole sector and to clarify, among others, the ways of intervention of the regions and other local entities as well as the types and criteria of operation of the authorised casinos”. This pledge has had no effect up to now, though there has been a **number of legislative proposals aiming at authorising the establishment of casinos in tourist resorts**. According to one author, the prohibition of establishing new casinos in tourist resorts will certainly be, if not abolished, at least considerably mitigated.<sup>587</sup>

<sup>584</sup> Franchini, “Casa da gioco”, Enc. Dir., vol. VI, p. 360, quoted by Beltrani, La disciplina penale dei giochi e delle scommesse, Milan, 1999, at. 123.

<sup>585</sup> Cass. Pen. Sez. Un., 23 November 1985, Romano, Cass. Pen., 1986, p. 226, quoted in Beltrani, op. cit., p. 124.

<sup>586</sup> Decision of 23 May 1985, n. 152.

<sup>587</sup> Paradisi, op. cit., p. 133.

***Protected interests underlying the general prohibition of casino games***

According to the doctrine, the prohibition of casinos is justified on the basis of **public order**, which may be essentially prejudiced by disorders that are likely to arise where the games of chance are played without any control by the public authority. According to the traditional view, also the **protection of public morality plays a role**,<sup>588</sup> which would be prejudiced by the liberalisation of the games of chance, which may become the main or the only source of gains for the entities that are professionally devoted to it, in contrast with the foundations of the constitutional order (Italy is, according to Art. 1, a Republic “grounded on work”). In particular:

- Part of the doctrine believes that the activities relating to games of chance are ordinarily considered to be against **public order and good morals**, considering that “not only is game of chance is an immorality, but a fact which is profoundly antisocial, because it encourages avidity, promotes aversion to work and to savings, lowers the dignity of people and is the cause of a lot of familiar and individual tragedies and often also of crimes”.<sup>589</sup> This finds confirmation in the **Explanatory Report of the Criminal Code** (part II, p. 512), where the game of chance is considered to be a “painful social phenomenon, where it is hard to say whichever it is more to deplore, whether the aversion to work and saving to which it accustoms or the misery to which it leads, or the loss of dignity which is often source of crimes”.
- Another part of the doctrine denies that games of chance are prohibited due to their immorality and observe that this belief is overcome by the legislator itself, since the State **has authorised the opening of casinos and with greater frequency operates directly various kinds of games, bets, contests and lotteries**. It would be contradictory, it is submitted, for the legal order to prohibit, on the one hand, the games of chance also for reasons of good morals, and to allow the State, on the other, to directly operate games and bets which can but be against public morality themselves.<sup>590</sup>

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

**A.A.M.S.** guarantees the legality and safety of entertainment machines. It ensures the transparency of the game through verification of the **compliance of the legal prescriptions of the gambling machines** (better known in Italy as “**slot machines**”) and their functioning. The entertainment machines are divided into three categories:

- Money-awarding machines (AWP) regulated by article 110, para 6, of T.U.L.P.S.
- Amusement machines awarding little non-money prizes regulated by Article 110, para. 7, of T.U.L.P.S.
- Arcade games.

**Gambling machines** may be installed in every outlets which have obtained the **authorisation** pursuant to Art. 86 and 89 of the T.U.L.P.S.: bars, cafes, restaurants, sea resorts, games halls; outlets that take bets on behalf of games concessionaires, which hold a **license** pursuant to Art. 88 of T.U.L.P.S.; hotels; private circles, associations, and societies that offer social and recreational activities reserved to the associates, provided that they possess a

<sup>588</sup> Section I of Chapter II of Title I of the Book III of the Criminal Code, where Art. 718-727 are inserted, bears “offences against good morals”.

<sup>589</sup> Antolisei, *Manuale di diritto penale – parte speciale*, vol. I, IX edizione, Milan, 1986, p. 501 s; cfr. also Mancini, *Trattato di diritto penale italiano*, X, Turin 1964, p. 864, Sabatini, Giu., *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, ed. 1961, p. 486.

<sup>590</sup> So Pioletti, *Il giuoco nel diritto penale*, Milan, 1970, p. 12 et seq.; Beltrani, p. 10 et s.

**license** for the selling of food and beverages; bet-taking agencies for race horses and sports event and any other outlet which hold an authorisation pursuant to Art. 88 of the T.U.L.P.S.

To import or manufacture a gambling machine a request of technical assessment has to be made to A.A.M.S. A.A.M.S. verifies the compliance with the relevant provisions through one of the audit companies entrusted by A.A.M.S. To obtain the **authorisation** for import, manufacture and distribution by the **Ministry of Industry, Trade and Craftsmanship**,<sup>591</sup> a request has to be made with the Inspectorate territorially competent, containing a list of the machines for which the authorisation is sought.<sup>592</sup> To obtain the authorization, the following requirements must be met:

<sup>591</sup> Beltrani, op. cit., p. 182.

<sup>592</sup> The core legislation is Art. 110 of the T.U.L.P.S., as last amended by Art. 525 et seq. of the Financial Act 2006. The text is the following (translation has been found in "Italian Directory 2006, Associazione Nazionale Sapar): 1. In all billiard or games rooms and other establishments, including private clubs, that are authorized to offer or install games machines, a chart must be placed in full view that was prepared and approved by the police superintendent and stamped by the competent authorities when granting the license; this chart will specify any games, including gambling, that are forbidden by the police superintendent in the public interest, as well as any time limitations and specific prohibitions he imposes. The cost of the single game, i.e. the hourly rate, shall also be placed in full view in billiard rooms. 2. In the board like that described in Subsection 1 the prohibition of betting must be clearly indicated. 3. Installation of equipment as described in Paragraphs 6 and 7 are authorized exclusively at commercial or public concerns or in areas open to the public, i.e. in private clubs and associations authorized pursuant to Articles 86 and 88, in accordance with the technical and administrative regulations in force. 4. The installation and use of automatic, semiautomatic, and electronic gambling machines and devices are prohibited in a public place or a place open to the public or in a club or association of any kind. 5. Automatic, semiautomatic and electronic gambling machines include all those mechanism and devices in which the betting is inherent or in which winnings of prizes in money, or products, or winnings of a higher value than the limit set in Subsection 6, are merely determined by chance, excluding machines whose purpose is to authenticate wagers placed in games operated by the State. 6. Equipment considered appropriate for lawful entertainment is: a) equipment that must be connected to the internet pursuant to Article 14-bis, Paragraph 4 of Decree No. 640 issued by the President of the Republic on 26 October 1972 and subsequent amendments, which is activated by inserting metal coins, i.e. using specific electronic methods of payment as defined in regulations issued by the Ministry of Economy and Finance- Independent State Monopoly; which include elements of skill or entertainment as well as of chance; which do not cost more than 1 euro per game, with games that last for four seconds and which distribute cash winnings that do not exceed 100 euro that are paid out by the machines in metal coins. The winnings, which are computed by the machines and may not be pre-determined, feature a total cycle of not more than 140,000 games and must amount to not less than 75 per cent of the sums played. Under no circumstances may said machines reproduce a game of poker or its basic rules; b) equipment that is connected to the internet pursuant to Article 14-bis, Paragraph 4 of Decree No. 640 issued by the President of the Republic on 26 October 1972, and subsequent amendments, which can only be activated by connecting to an electronic data processing network. For this type of equipment the Ministry of Economy and Finance, together with the Ministry of the Interior, issued Law No. 400 on 23 August 1988, Article 17, Paragraph 3, which, taking into account specific market conditions, defines: 1) the cost and methodology of each game; 2) the minimum percentage of money collected to be paid in winnings; 3) the maximum amount and modalities for collecting winnings; 4) specifications as to features that may not be modified and safety, also with reference to the electronic data systems the machines are connected to; 5) game options the machines will provide for players; 6) The types of public concerns and their characteristics, and the characteristics of other locations with gaming permits which are allowed to install machines of the type described in this clause. 7. Legal machines also include: a) electro-mechanical devices, without monitor, whose purpose is to test the manual or strategic ability of the player, which are exclusively activated by the introduction of metal coins for a cost per game not exceeding  $\approx$  1 and which distribute, at the very end of the game, little toys not convertible in money or in other prizes of any kind. The value of each prize does not exceed 20 times the stake; c) Skill-based-

- 
- producers, distributors, and importers of entertainment equipment and devices must self-certify that the equipment is in compliance with the technical rules, and contains specific apparatus guaranteeing the unalterability of its technical characteristics, method of operation, and pay out functions;
- 

only machines which not distribute prizes and whose game session can be different according to player's skill and whose cost per game can exceed E 0.5. 7-bis. Machines and devices, as described in Subsection 7 cannot show poker game or, even partly, poker basic rules. The Italian law on gaming and amusement machines 8. It is forbidden for children under 18 years of age to use the devices of which in Subsection 6. 8-bis. Anyone who manages equipment as defined in Paragraph 6 who allows said equipment to be used in violation of the prohibition imposed in Paragraph 8 will be fined from 500 to 3,000 euro and their business will be closed down for a period of not more than fifteen days. 9. Without prejudice to the fines for gambling set forth in the Criminal Code: a) anyone who manufactures or imports equipment and devices as described in Paragraphs 6 and 7 for use on national territory which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives under said Paragraphs, will be fined from 1,000 to 6,000 euro per machine; b) anyone who manufactures or imports equipment and devices as described in Paragraphs 6 and 7 for use on national territory which have not been granted the licenses required by directives in force will be fined from 500 to 3,000 euro per machine; c) anyone who distributes, installs, or consents to the use of any equipment or devices which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives in said Paragraphs, in public concerns or places open to the public or in clubs or associations, will be fined from 1,000 to 6,000 euro per machine. The same fine will be levied on anyone who, by permitting the use of any equipment or devices which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives in said Paragraphs in public concerns or places open to the public or in clubs or associations, pays out monetary or other types of prizes other than those allowed; d) anyone who distributes or installs or consents to the use of any equipment or devices on national territory in public concerns or places open to the public or in clubs or associations, without first obtaining the licenses required by law, will be fined from 500 to 3,000 euro per machine; e) if it is determined that one of the offences described under a), b), c) or d) has been committed, the Independent State Monopoly will not be allowed to grant the offender a license to distribute or install entertainment equipment for a period of five years f) if a permit for a machine or a device has not been affixed on each piece of equipment, a fine from 500 to 3,000 euro per machine will be imposed. 9-bis. Equipment for which the licenses required by law has not been granted, i.e. which does not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives under said Paragraphs, will be confiscated in accordance with Article 20, Paragraph 4, of Law No. 689 of 24 November 1981. The confiscation order includes instructions on destroying the equipment and devices according to procedures laid down in the ordinance itself. 9-ter. Where the transgression described in Paragraph 8 has been committed, a report shall be made to the competent prefect of police for the territory where the transgression was committed. Transgressions described in Paragraph 9 shall be reported to the director of the regional office of the Independent State Monopoly in charge of the territory. 9-quater. The criteria laid down in Law No. 168 of 7 February 1951 apply to the breakdown of sums levied for administrative sanctions set forth in 168. 10. If the perpetrator of the transgressions described in Paragraph 9 has a license in accordance with Article 86, i.e. an authorization according to Law No. 287 of 25 August 1991, the licenses or authorizations will be suspended for a period of from one to thirty days and, in the event the offender repeats the transgressions under Article 8-bis of Law No. 689 of 24 November 1981, the competent auditor will revoke the licenses or authorizations with an ordinance stating his reasons and following the procedures under Article 19 of Decree No. 616 issued by the President of the Republic on 24 July 1977 and subsequent amendments. The police superintendent will subject holders of a license pursuant to Article 88 to the same ordinance. 11. Further to provisions in Article 100, the police superintendent will suspend the offender's license for a period of time not longer than fifteen days if he finds serious transgressions in the number of machines installed and repeated violations, and he will inform the appropriate licensing authorities. The suspension period, as set forth in this Paragraph, is calculated in the additional disciplinary measure.

- producers, distributors, and importers of entertainment equipment and devices must self-certify that the equipment is provided with technical measures for blocking its ordinary operation if a violation or alteration is attempted. If any alteration is attempted, the equipment must indicate the violation on the video screen; and
- specific technical instructions must be placed on entertainment equipment and devices explaining their technical characteristics, operation, the disbursement of gambling wins, and the security apparatus.

### *Protected interests*

Protected good underlying the authorisation requirement is the **public order** and **safety of the citizens**. Another objective of the legislation on gambling machines is also, according to case-law, that of preventing that the citizen, especially of a young age, are attracted by a **socially and economically obnoxious game**<sup>593</sup>. The protection of **financial interests** of the State does not come into play according to the majority of case-law. For some authors, **safeguard of fiscal interests**, the same underlying the regulation on lotteries and betting, however indirect, are also relevant<sup>594</sup>.

The majority of the abundant case-law relating to game machines outside casinos **is of little interest** for the present purposes because it deals with the exact interrelation between Art. 110 of the T.U.L.P.S., Art. 4(4) of Law n. 401 of 1989, and of Art. 718 of the Criminal Code.

## 5. Betting

### *Horse races and sports betting*

Betting on horse races was considered as **illegal** in the past. As of 1942, however, the whole sector was entrusted to a public entity, the **U.N.I.R.E.**, also with a view to using the proceeds to fund the sport events. In 1954, l'U.N.I.R.E. awards the first **delegation** to take bets to a private company. In 1995, the sport bets are linked and regulated by the Inter-Urban Totaliser of the U.N.I.R.E. with a view to combatting the **increasing phenomenon of illegal betting**. In 1998, the whole of the operation and management of the bets is entrusted to the **Ministry of Finance**. The regulation of the bets, the control and the organisation of the market and of the bet-taking network are the responsibility of **A.A.M.S. as of 2002**. As of 2004 horse races and sports betting involves (a) **horse races** listed in the official programs, both Italian and foreign; (b) the **sports competitions linked to Olympic sports** (basket, football, cyclism, alpin ski, Nordic ski, tennis, sailing, volley); (c) some **other sports** (car and motorbike racing); (d) other **non sporting events**, relating to the music, cultural, artistic world of primary importance, international and domestic. Bets can be based on:

- a **totaliser**: in the case of totaliser, the overall amount, after deduction of the sum paid back the State, is distributed among the winning bettors on the basis of specific procedures stipulated in the relevant legislation. Winners are paid an amount equal to their wager multiplied by the last odds set before the start of the event being bet on. The minimum amount of a totaliser wager is 2 Euro.

- **fixed odds**: in the case of fixed-rate wagers, the sum to be received is agreed to ahead of time by the bettor and the operator. The operator pays winners a sum equal to their wager multiplied by the odds set at the moment of the bet. The minimum amount of a bet is 3 Euro.

<sup>593</sup> Cass. Pen. Sez. I, 8 March 1974, n. 1915, rv. 126364; more recently, sez. I, 24 June 1997, n. 3892, rv. 207953).

<sup>594</sup> Cass. Pen. Sez. I, 27 February 1995, n. 6053, quoted by Beltrani, op. cit., at 426.

On average, the 65 % of the stakes placed at Tote are distributed among the winners; almost the 70 % of the amounts placed at fixed odds is available for winnings. The remaining amounts – after deduction of the commission to be paid to the bet-taking outlet and the taxes levied on this – are used by U.N.I.R.E. to fund the horse breeding and any horse activity, if derived from bet on horse racing, by C.O.N.I. and sports federations to fund their activity, if derived from other sports competition. 70 % of the tax levied on bets relating to car and motorbike racing are destined to social and cultural purposes.

The bet-taking network (at the *National Totaliser* and at fixed odds) involves **concessionnaires authorised by the Ministry of Economy and Finance**. The **concessionnaires** are the bet-taking agencies as well as, within the hippodromes, appropriate bet-taking outlets. It is also possible to place stakes **by phone or internet**, by connecting directly with a bet-taking agency. Only the holders of a **terrestrial betting licence** can apply to A.A.M.S. to be cleared to take also **online bets**.

- A concession for the taking of bets, both on horse racing and sports events, is issued following a **bidding procedure**. The participation to the tender is conditional upon the possession of specific requirements listed in the bid. Transfer of concession is conditional upon consent of the licensor. Furthermore, it is necessary to obtain the **authorisation of public security** by the Police Inspector (*Questore*) territorially competent.
- Bets on **car and motorbike racing** are taken exclusively in the agencies which already hold a concession for the taking of bets on horse racing and sports event.

#### ***Concorsi a Pronostico: Totocalcio/Totogol and Totip***

Totocalcio and Totogol were managed directly by the **C.O.N.I.** until the summer of 2003. The responsibility for the games has been transferred to the **A.A.M.S.** in 2002. A.A.M.S. has assigned management of these games under a **concession agreement** to **Sisal S.p.a., Lottomatica S.p.a. and Snai S.p.a.** for a period of **four years plus one**, in force as of 2003. Totip is currently managed by Sisal S.p.a., as a result of a **concession** already subject to **renewal** for a period that should have concluded on 31 January 2004 and was extended **anew**.

In 2003, the outlets, distributed across the country, and the majority of which open on Sundays, were around 23.000 and are made of:

- outlets;
- horse and sports races;
- commercial exercise open on Sundays (bar, newsagents, etc.);
- some selected stores;
- selling point close to premises where sport event take place.

To be able to take bets, a **request** has to be filed to one of the **three concessionnaires**. The concessionaire requests A.A.M.S. the issuance of a permit based on the verification of following **requirements**:

- authorisation to carry out commercial activity for at least 5 days per week, including Saturday afternoon and Sunday morning or the holding of a concession or authorisation issued by A.A.M.S. or its concessionaires;
- absence of criminal precedent which undermine the reliability of the applicant;
- presentation of the anti-mafia certificate;
- distance from an other outlets of no less than 250 meters.



Based on the authorisation, the applicant and the concessionaire enter into a contract of services whose terms and conditions have been determined by A.A.M.S.

### *Protected Interests*

- Part of the **case-law** and **scholarship** consider that the legislator views negatively the operation by **private entities** of commercial activities of games of chance that generate wealth, because these activities are **socially and morally undesirable** and that may have **negative effects** on the saving and the dignity of the citizens, as well as economically unproductive.
- Another part of the case-law and scholarship stresses that the considerations of **moral character** are no longer significant. This is confirmed – it is submitted – by the large **proliferation of games** of chance organised by the State, which generate revenues for the State only, with equal if not greater risks for the good morals.
- The overall framework of the objectives pursued by the legislator are the following:<sup>595</sup>
  - **safeguard of financial interests**, prejudiced by games and gets operated by private entities;
  - **protection of public order**, prejudiced by the criminal organisation in the sector;
  - the guarantee of the **proper functioning** of the sports competition, protecting the **rights of the “honest gamblers”**. According to this view, considerations relating to **good morals** do not play any role, which is confirmed by the recent institution of new kind of bets.<sup>596</sup>

## 6. Bingo

Recently Bingo has been introduced also in **Italy** (the opening of the first Bingo hall dates **November 2001**). Now there are approximately **300 fully equipped bingo halls**. The supervision of the bingo game is reserved to the **State**, that operates it through **A.A.M.S.** A.A.M.S. grants a **concession** the operation to the private entities. The concession has a duration of **6 years**.<sup>597</sup> Since 2005, it has also been possible to play **telematic Bingo**, with the creation, for such drawings, of a single “virtual” national Bingo hall.

To open a bingo hall **participation to community tenders carried out by the A.A.M.S. is necessary**. The winners prepare the bingo hall within the deadline set by the tender. The A.A.M.S. test the hall and enters **a concession agreement**. A deposit of 516.456,89 Euro has to be paid in to start the operation of the activity. To become operator, it is necessary to be the assignee of an already operational bingo hall. The manager of a bingo hall gets 18.2 % of the worth of the sold bingo ticket. The tax levied on Bingo is of **20 %**.<sup>598</sup>

## 7. Media Gambling Services

Our research has revealed no relevant information.

<sup>595</sup> Beltrani, op. cit., p. 314.

<sup>596</sup> Beltrani, op. cit., p. 314.

<sup>597</sup> Mancini Proietti, op. cit., p. 454.

<sup>598</sup> Mancini Proietti, op. cit., p. 454.

**8.      Sales Promotional Gambling**

Our research has revealed no relevant information.

**9.      Charity Gambling**

Our research has revealed no relevant information.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>1. General</b></p> <p><b>Criminal Code</b></p> <p>Art. 718 of the Criminal Code: "Operation of games of chance": "Whoever, in a public place or in a place open to public, or in private in circles of any kind, operates a game of chance or favours it otherwise is punished with the arrest of 3 months up to 1 year and with a fine of not less than Euro 206,58 (...)"</p> <p>Article 719 of the Criminal Code: "Aggravating circumstances": the sanction for the offence laid down in the previous article is doubled if (1) the author has set up or managed a casino; (2) the action takes place in a public outlet; (3) significant amount of money have been placed; (4) if among those who take part in the game there are persons of less than 18 years.</p> <p>Article 720 of the Criminal Code: "Whoever in a public place or a in a place open to public, or in private circles of any kind, without having participated in the offence laid down in article 718, <b>is caught while it takes part in a game of chance</b> is punished with arrest up to 6 months or fine up to Euro 516.46. The sanction is increased</p>	<p>Prohibition to operate games of chance; criminal sanctions against whoever infringes upon this prohibition</p>	

<p>1) in case of a casino or in a public outlet; 2) for those who have placed some significant amounts of money.</p> <p>Article 712 of the Criminal Code: "For the purposes of the previous provisions, games of chance are those where there is a lucrative purpose and the winning or loss depends entirely or mostly on chance; are casinos the places of meeting destined to games of chance, even if private, and even if the gaming purpose is hidden in whatsoever manner.</p> <p>Article 722 of the Criminal Code: "sentence for any of the previous offences entails publication of the decision. The confiscation of the money placed as well as the instruments or things destined to is always ordered".</p> <p><b>Other legislation</b></p> <p>Art. 88 of the Testo Unico of 1938: "Concession for the operation of bets may be awarded exclusively <b>to the entities which are concessionaires or authorised by Ministry or other entities to which the law reserves the power of organising and operating the bets,</b> as well as entities entrusted by the <b>concessionnaire</b> or the holder of the authorisation based on the <b>concession</b> or the authorisation".</p> <p>Art. 161 of the R.D. 6 maggio 1940, n. 635: "The concession for the operation of the bets in horse races, boat races, ball games and the like, mentioned by art. 88 of the Testo Unico, is subject to approval of the relevant regulation <b>by the Questore [chief of the police]</b> These rules have to be affixed in such a way as to be easily</p>	<p>Restriction to the award of concessions</p>	
---	--	--

<p>consultable by anyone having an interest. Each violation of them, even if it is due to mere negligence of the concessionaire, may lead to withdrawal of the concession”.</p> <p>Art. 4 of Law No 401/89 provides that “Any person <b>who unlawfully participates in the organisation of lotteries</b>, betting or pools reserved by law to the State or to entities operating under licence from the State shall be liable to a term of imprisonment of 6 months to 3 years. Any person who organises betting or pools in respect of sporting events <b>run by CONI, by organisations under the authority of CONI or by UNIRE</b>, shall be liable to the same penalty. Any person who unlawfully participates in the public organisation of betting on <b>other contests</b> between people or animals, as well as on games of skill, shall be liable to a term of imprisonment of 3 months to 1 year and a minimum fine of Euro 516,00. 2. Any person who <b>advertises</b> competitions, games or betting organised in the manner described in paragraph 1 without being an accomplice to an offence defined therein shall be liable to a term of imprisonment of up to 3 months and a fine of between Euro 51,64 and Euro 516,00. 3. Any person who participates in competitions, games or betting organised in the manner described in paragraph 1 without being an accomplice to an offence defined therein shall be liable to a term of imprisonment of up to 3 months or a fine of between Euro 51,64 and Euro 516,00.</p> <p>Article 4a of Law No. 401/89 provides that “The penalties laid down in this article shall be applicable to any person who without the concession, authorisation or licence required by Article 88 of [the Royal Decree] carries out</p>	<p>Need of police authorisation to operate bets</p> <p>Criminal sanction for illegal operation of lotteries, betting or pools reserved to the State</p>	
--	---	--

<p>activities in Italy for the purpose of accepting or collecting, or, in any case, assisting in the acceptance or collection in any way whatsoever, <b>including by telephone or by data transfer, of bets of any kind placed by any person in Italy or abroad</b>". Article 4b of Law No. 401/89 provides that "(...) the penalties provided for by this article shall be applicable to any person who carries out the collection or registration of lottery tickets, pools or bets by telephone or data transfer without being authorised to use those means to effect such collection or registration".</p> <p>(The purpose of the Italian legislation is also to protect concessionaires under the national monopoly by making that monopoly impenetrable for operators from other Member States, since the invitations to tender contain criteria relating to ownership structures which cannot be met by a capital company quoted on the stock exchange but only by natural persons, and since they require applicants to own premises and to have been a licence holder over a substantial period).</p> <p>Decree by the <b>Director of A.A.M.S. of 6 February 2006</b>: "Non authorised operators are those indicated in art. 4 of law 13 December 1989, n. 401 and in art. 1(535) of law 23 December 2005, n. 266, who, devoid of any concession, authorisation or other permit or in any event, <b>in violation to laws or regulations or of the limits prescribed by A.A.M.S., operate in the national territory the taking of bets which are reserved to the State, through an Internet network or through other electronic channels</b> (Section 1(1)). AAMS communicates to the internet provider the list of the non-authorised operators and the deadline within which they shall prohibit access (Section</p>	<p>Prohibition of accepting or assisting in accepting bets from entities, also operating abroad</p> <p>Administration sanctions for internet access providers supplying access to <b>non-authorised operator</b> (including foreign operator)</p>	<p><b>Contrast of the phenomenon of the illegal and non-authorised offer of games is a primary objection of government action, also with a view to protect players and lawful game operators as well as to safeguard revenues of the State (last "whereas" of the Act)</b></p>
---	---	--

<p>1(2). The internet provider who transmit information supplied by a non-authorised operator or who supplies access to the communication network to this operator is responsible for these information in the case it does not comply with the communication under Art. 2(2) (...) Art. 3(2). While supplying the services under art. 3, the internet provider is not subject to a general obligation of surveillance on the information that it transmit or stores electronically nor has it a general obligation to actively search for facts or circumstances which may indicate the presence of non-authorised activities (Art. 4(1). With no prejudice to provision under art. 3, the internet provider shall a) inform A.A.M.S. with no delay whenever it has knowledge of any activities or information concerning the game activities operated by a non-authorised operator; b) to supply with no delay the information which may enable the identification of the non-authorised operator with which it has storage agreements in order to identify and avert non-authorised activities (Art. 4(2). The internet provider is civilly responsible towards third parties of the contents of the services offered in the case where, upon request of A.A.M.S., it has failed to act in the terms indicated in the communication under art. 2(2) to prevent access to said contents or if, having had knowledge of the illegal and prejudicial character of a service to which it ensures access, it has not informed A.A.M.S. thereof (Art. 4(3). With no prejudice to the criminal liability of the internet provider, violation of provisions under Art. 2(2) are punished by A.A.M.S., according to Art. 1(537) of law n. 266 of 2005, with application of an administrative sanction of 30.000 up to 180.000 Euro for any violation (Art. 5(1).</p>		
--	--	--

<p><b>2. Lotteries</b></p> <p>Art. 1 of the D.P.R. of 20 November 1948, n. 1677 on “Approval of the regulation of national lotteries Solidarietà Nazionale, Lotteria di Merano e Italia”, provides that “the State Monopolies provide for the organisation and operation of the national lotteries. After obtaining an opinion of the general committee on games, the State Monopolies can have recourse to concessionaires for promoting the activities as well as for the distribution and selling of the tickets through operators different from the outlets for monopoly items and lotto outlets”. Art. 7(3) provides that “the State Monopolies may also distribute the tickets through concessionaires, for the commercialisation in particular areas and activities sector, for the purposes of a larger network, in the respect of the principles of full efficiency and financial viability of the service”.</p> <p>Art. 2 of the D.M. 12-2-1991, n. 183, on “Regulation of the national lotteries at instantaneous draw”, provides that “the State Monopolies provide for the organisation and the operation of the national lotteries at instantaneous draw, under the supervision of the General committee for the games mentioned at art. 3 of law 10 August 1988, n. 357. For the distribution of the tickets, the State Monopolies may have recourse to a concessionaire” (with agreement of 14 October 2003 and related additional letter, the State Monopolies have granted a concession to R.T.I. Lottomatica Spa (since June 2004 Consorzio Lotterie Nazionali).</p>	<p>Reservation to State Monopolies of the organisation and operation of national lotteries</p>	
--	--	--



<p>the service of automatised management of the national lotteries, at instantaneous and non-instantaneous draw, with the exception of the instantaneous online or phone lotteries, whose realisation remains with the State Monopolies, which are still under construction. For the time being, the selling of tickets is reserved to the lotto outlets and Autogrill. An enlargement of the selling network is expected).</p> <p>D.M. 10 ottobre 1997: “Modificazioni al regolamento del concorso pronostici Enalotto”. Art. 2. “This game [Enalotto] is operated, according to D.M. 22 January 1996, of the Ministry of finance, by Sisal Sport Italia S.p.a., having its offices in Milan, that is “operator” according to art. 23 of D.P.R. 18 april 195, n. 581.</p> <p>D.M. 29 ottobre 1957, Regolamento del concorso pronostici “Enalotto”, established with D.M. 9 July 1957. “This game [Enalotto] is operated, according to D.M. 22 January 1996, of the Ministry of finance, by Sisal Sport Italia S.p.a., having its offices in Milan, that is “operator” according to art. 23 of D.P.. 18 april 195, n. 581.</p> <p><b>3. Casino Gaming</b></p> <p>Art. 718 of the Criminal Code: Operation of games of chance “Whoever, in a public place or in a place open to public, or in private in circles of any kind, operates a game of chance or favours it is punished with the arrest of 3 months up to 1 year and with a fine of not less than Euro 206,58 (...)”.</p> <p>Article 719: “Aggravating circumstances”: the sanction for the offence laid down in the previous</p>	<p>Prohibition of games of chance; criminal sanction for illegal operation of lotteries, betting or pools reserved to the State</p>	
--	---	--

<p>article is doubled if (1) the author has set up or managed a casino; (2) the action takes place in a public outlet; (3) significant amount of money have been placed; (4) if among those who take part in the game there are persons of less than 18 years. Article 720: "Whoever in a public place or a in a place open to public, or in private circles of any kind, without having participated in the offence laid down in article 718, is caught while takes part in a game of chance is punished with arrest up to 6 months or fine up to Euro 516.46. The sanction is increased 1) in case of a casino or in a public outlet; 2) for those who have placed some significant amounts of money. Article 712: "For the purposes of the previous provisions, are games of chance those where there is a lucrative purpose and the winning or loss depends entirely or mostly on chance; are casinos the places of meeting destined to games of chance, even if private, and even if the gaming purpose is hidden in whatsoever manner.</p> <p>Article 722: "sentence for any of the previous offences entails publication of the decision. The confiscation of the money placed as well as the instruments or things destined to is always ordered.</p> <p><b>4. Machine Gambling Outside Casinos</b></p> <p>Art. 22 of Law of 27 December 2002, n. 289, provides that "with a view to a more efficient and effective prevention and struggle against the illegal use of the gambling and entertainment devices and in order to combat fiscal evasion, the production, the import, and the operation of the gambling and entertainment devices, which are</p>	<p>Authorisation by the State Monopolies of the import of gambling and entertainment devices</p>	
---	--	--

<p>appropriate for the legal gaming, are subject to an authorisation by the State Monopolies, based on rules determined in concert with the Minister of Interior”.</p> <p>Article 2 provides that article of the law of 23 December 2000, n. 388, is replaced by the following: “The State Monopolies grants the authorisation to the manufacturer and importers of the devices under article 110 (7) of the T.U.L.P.S. of 1931 as amended, as well as their operators. To this end (...) the manufacturers and the importers self-certify that these devices are in compliance with the prescription fixed in article 110(7) of said T.U.L.P.S. (...)”.</p> <p>Art. 1 of the Decree of the Ministry of Economy and Finance, of 21 may 2003, contains a table indicating the amount of the fine established in Art. 110(9) of the T.U.L.P.S. as replaced by Art. 22(3) of Law 27 December 2002, n. 289. The fines varies from Euro 1000 to Euro 5.000 depending on the number and types of devices.</p> <p>1. In all billiard or games rooms and other establishments, including private clubs, that are authorized to offer or install games machines, a chart must be placed in full view that was prepared and approved by the police superintendent and stamped by the competent authorities when granting the license; this chart will specify any games, including gambling, that are forbidden by the police superintendent in the public interest, as well as any time limitations and specific prohibitions he imposes. The cost of the single game, i.e. the hourly rate, shall also be placed in full view in billiard rooms.</p>	<p>Sanctions against the illegal prohibition</p> <p>Reservation to the CONI of the organisation and operation of bets on sports event controlled by CONI</p>	
--	--	--

<p>2. In the board like that described in Subsection 1 the prohibition of betting must be clearly indicated.</p> <p>3. Installation of equipment as described in Paragraphs 6 and 7 are authorized exclusively at commercial or public concerns or in areas open to the public, i.e. in private clubs and associations authorized pursuant to Articles 86 and 88, in accordance with the technical and administrative regulations in force.</p> <p>4. The installation and use of automatic, semiautomatic, and electronic gambling machines and devices are prohibited in a public place or a place open to the public or in a club or association of any kind.</p> <p>5. Automatic, semiautomatic and electronic gambling machines include all those mechanism and devices in which the betting is inherent or in which winnings of prizes in money, or products, or winnings of a higher value than the limit set in Subsection 6, are merely determined by chance, excluding machines whose purpose is to authenticate wagers placed in games operated by the State.</p> <p>6. Equipment considered appropriate for lawful entertainment is: a) equipment that must be connected to the internet pursuant to Article 14-bis, Paragraph 4 of Decree No. 640 issued by the President of the Republic on 26 October 1972 and subsequent amendments, which is activated by inserting metal coins, i.e. using specific electronic methods of payment as defined in regulations issued by the Ministry of Economy and Finance- Independent State Monopoly; which include elements of skill or entertainment as well as of chance; which do not cost more than 1 euro per game, with games that last for four seconds and which distribute cash winnings that do not exceed 100 euro that are paid out by</p>	<p>Possibility for CONI to award concessions according to national and community legislation according to a number of criteria</p>	
--	--	--

<p>the machines in metal coins. The winnings, which are computed by the machines and may not be pre-determined, feature a total cycle of not more than 140,000 games and must amount to not less than 75 per cent of the sums played. Under no circumstances may said machines reproduce a game of poker or its basic rules;</p> <p>b) equipment that is connected to the internet pursuant to Article 14-bis, Paragraph 4 of Decree No. 640 issued by the President of the Republic on 26 October 1972, and subsequent amendments, which can only be activated by connecting to an electronic data processing network. For this type of equipment the Ministry of Economy and Finance, together with the Ministry of the Interior, issued Law No. 400 on 23 August 1988, Article 17, Paragraph 3, which, taking into account specific market conditions, defines: 1) the cost and methodology of each game; 2) the minimum percentage of money collected to be paid in winnings; 3) the maximum amount and modalities for collecting winnings; 4) specifications as to features that may not be modified and safety, also with reference to the electronic data systems the machines are connected to; 5) game options the machines will provide for players; 6) The types of public concerns and their characteristics, and the characteristics of other locations with gaming permits which are allowed to install machines of the type described in this clause. 7. Legal machines also include: a) electro-mechanical devices, without monitor, whose purpose is to test the manual or strategic ability of the player, which are exclusively activated by the introduction of metal coins for a cost per game not exceeding <math>\approx 1</math> and which distribute, at the very end of the game, little toys not convertible in money or in other prizes of any kind. The value of</p>	<p>Bets are taken exclusively in the bet-taking outlets expressly authorised by CONI and by the police</p>	
---	--	--

<p>each prize does not exceed 20 times the stake;  c) Skill-based-only machines which not distribute prizes and whose game session can be different according to player's skill and whose cost per game can exceed E 0.5.  7-bis. Machines and devices, as described in Subsection 7 cannot show poker game or, even partly, poker basic rules. The Italian law on gaming and amusement machines  8. It is forbidden for children under 18 years of age to use the devices of which in Subsection 6.  8-bis. Anyone who manages equipment as defined in Paragraph 6 who allows said equipment to be used in violation of the prohibition imposed in Paragraph 8 will be fined from 500 to 3,000 euro and their business will be closed down for a period of not more than fifteen days.  9. Without prejudice to the fines for gambling set forth in the Criminal Code: a) anyone who manufactures or imports equipment and devices as described in Paragraphs 6 and 7 for use on national territory which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives under said Paragraphs, will be fined from 1,000 to 6,000 euro per machine; b) anyone who manufactures or imports equipment and devices as described in Paragraphs 6 and 7 for use on national territory which have not been granted the licenses required by directives in force will be fined from 500 to 3,000 euro per machine; c) anyone who distributes, installs, or consents to the use of any equipment or devices which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives in said Paragraphs, in public concerns or places open to</p>	<p>Operation of the national Tote through an information system in real time</p> <p>Need for a concession to bet-taking activities</p>	
--	--	--

<p>the public or in clubs or associations, will be fined from 1,000 to 6,000 euro per machine,</p> <p>The same fine will be levied on anyone who, by permitting the use of any equipment or devices which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives in said Paragraphs in public concerns or places open to the public or in clubs or associations, pays out monetary or other types of prizes other than those allowed; d) anyone who distributes or installs or consents to the use of any equipment or devices on national territory in public concerns or places open to the public or in clubs or associations, without first obtaining the licenses required by law, will be fined from 500 to 3,000 euro per machine; e) if it is determined that one of the offences described under a), b), c) or d) has been committed, the Independent State Monopoly will not be allowed to grant the offender a license to distribute or install entertainment equipment for a period of five years f) if a permit for a machine or a device has not been affixed on each piece of equipment, a fine from 500 to 3,000 euro per machine will be imposed. 9-bis. Equipment for which the licenses required by law has not been granted, i.e. which does not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives under said Paragraphs, will be confiscated in accordance with Article 20, Paragraph 4, of Law No. 689 of 24 November 1981. The confiscation order includes instructions on destroying the equipment and devices according to procedures laid down in the ordinance itself.</p> <p>9-ter. Where the transgression described in Paragraph 8 has been committed, a report shall</p>	<p>Reservation to the Ministry of Finance</p>	
---	---	--

<p>be made to the competent prefect of police for the territory where the transgression was committed. Transgressions described in Paragraph 9 shall be reported to the director of the regional office of the Independent State Monopoly in charge of the territory.</p> <p>9-quater. The criteria laid down in Law No.168 of 7 February 1951 apply to the breakdown of sums levied for administrative sanctions set forth in 168.</p> <p>10. If the perpetrator of the transgressions described in Paragraph 9 has a license in accordance with Article 86, i.e. an authorization according to Law No. 287 of 25 August 1991, the licenses or authorizations will be suspended for a period of from one to thirty days and, in the event the offender repeats the transgressions under Article 8-bis of Law No. 689 of 24 November 1981, the competent auditor will revoke the licenses or authorizations with an ordinance stating his reasons and following the procedures under Article 19 of Decree No. 616 issued by the President of the Republic on 24 July 1977 and subsequent amendments. The police superintendent will subject holders of a license pursuant to Article 88 to the same ordinance.</p> <p>11. Further to provisions in Article 100, the police superintendent will suspend the offender's license for a period of time not longer than fifteen days if he finds serious transgressions in the number of machines installed and repeated violations, and he will inform the appropriate licensing authorities. The suspension period, as set forth in this Paragraph, is calculated in the additional disciplinary measure.</p>	<p>Control by the Ministry of Finance</p>                      <p>Restriction in the award of concessions</p>	
--	---	--



<p><b>5. Betting</b></p> <p><b>D.M. 2 giugno 1998, n. 174:</b> Art. 1(1): “The present regulation deals with the organisation and operation of bets at Tote or at fixed odds reserved to the C.O.N.I on sports events organised and operated under its own control, including international competitions, world and continental games, of European and Extra-European areas regarding Olympic sports”.</p> <p>Art. 1(2): “For the purposes of the present regulation the operator is CONI if latter organises directly and operates the betting activity; it is also the concessionaire that takes care of the operation of bets with its own organisation”.</p> <p>Art. 2 “C.O.N.I may attribute, with a bidding procedure to be carried out <b>according to the national and community legislation</b>, the concessions for the operation of sporting bets at Tote or at fixed odds to physical persons, companies and other entities with appropriate requirements also with respect to financial stability, on the basis of following criteria: a) transparency of the ownership and efficiency in the operation of the bet-taking outlets; b) strengthening of the network; a rational and well-balanced distribution on the territory according to pre-defined and verifiable parameters; c) the same level of remuneration for the different categories of concessionnaires; (...) e) safeguard of the freedom of competition and market through mechanism aiming to prevent abuse of dominant position, also taking into account the number of concessions awarded to each physical or legal persons and of the volume of game likely to be taken by each concessionaire (...); g) duration of no less than 6 years; h) the taking of bets takes</p>		
--	--	--

<p>place in outlets where no other activity is carried out. (2) The C.O.N.I., by the 31 December 2005 each year, makes public the plan of concessions that it intends to put at bid for the next year. 3) The concessions for operation or bets are renewable once only, compliance with para. 1 is requested. (...9 7) The CONI entrusts the operation of bets at Tote or at fixed odds at the specific individuals mentioned in para. a, with own decision. The operation of the bets at fixed odds is entrusted to at least two concessionnaires. (8) The CONI, in the case of specific concessions to different persons, shall authorise all bet-taking outlets. The CONI carries out directly the operation of the national Tote or entrusts this with third parties with a bidding procedure to be carried out in accordance with national and community legislation. Those persons to which, according to the previous paragraphs, the operation of bets at fixed odds is entrusted are not allowed to take part in the procedure.</p> <p>Art. 5 "Bets regards the results, partial or final, of any sport competition mentioned in para. 1, wherever organised or operated under the control of CONI."</p> <p>Art. 6: The CONI, in agreement with the Ministry of Finance, shall every year, no less frequently than once per month, fix the sports event on which events bets are allowed. 2. CONI makes public the sports competition which form the object of the bets with an official program drafted periodically and communicated to the Ministry of finance. This program represents the document with reference of which the bets are taken. (...) 3. On the basis of the official program mentioned in para. 2, the operator drafts and makes public, in the bet-taking outlets, the program of acceptance</p>	<p>Monopoly of Ministry of finance and Ministry of agriculture in the operation of the betting and horse races</p> <p>Restriction by the Ministry of Finance of the award of concessions</p>	
--	--	--

<p>detailing the specific condition for bets. For bets at fixed odds, the operator publishes weekly on at least three national newspaper the “quote di aperture” in relation to each sports event and other useful news for the operation of bets.</p> <p>Art. 7: The bets are taken exclusively in the bet-taking outlets expressly authorised by CONI and by the police, according to the present regulation, whose text is displayed in these outlets. The concessionnaires, upon authorisation of the above mentioned entities, in the event of sports events of particular interest or related, may open provisional outlets for the taking of bets within the places where the events occur, for the duration of the event. CONI, with its own deliberation, fixed the criteria of said authorisation. (2) Any form of intermediation is forbidden (...).</p> <p>D.M. 2 agosto 1999, n. 278.</p> <p>Art. 1 “New bets at Tote and at fixed odds”. “The taking of bets at Tote or at fixed odds relating to sports events different from the ones mentioned in the regulation of 8 April 1998 n. 169 or relating to non-sporting events. For these bets the Ministry of Finance – A.A.M.S. operates the national Tote, through an information system in real time for the operation of all games operation, including the bets at fixed odds, in the ambit of the provisions set out in the regulation of 8 of April 1998, n. 169. To this purposes, it may avail itself of the structures and instruments used for bets on horse races and the ones on sports events organised by CONI.</p> <p>Art. 2 “Concessionnaires”. The taking of bets mentioned in Article 1 is permitted to the concessionnaires for the taking of bets under</p>		
--	--	--

<p>regulation of 8 April 1998, n. 169, with respect to those relating to non sporting events, as well as the concessionnaires for the taking of bets under Decree 2 June 1998, n. 174 of the Ministry of Finance, and, with respect to the bets in Tote, to the concessionnaires mentioned in decree 19 June 2003, n. 179, of the Ministry of finance. The Ministry of finance – A.A.M.S. may award, in compliance with the community legislation and in accordance with article 12 of law 7 August 1990, n. 241, further concessions to different entities than those above mentioned, based on a public notice detailing the modes of presentation of the bid, to be sent also to the Official Journal of the European Communities.</p> <p>Art. 3. (...) the concessionnaires shall comply with the provisions of regulation approved with Ministerial decree of 2 June 1998, n. 174 (...).</p> <p>Art. 28. Bet at Tote named "Formule 101" is set up, relating to the international car races of the world championship of Formule 1, organised by the Fédération internationale de l'Automobile – FIA and the races of the World Championship of Motorbikes, organisation by the Federation internationale de Motoclicisme.</p> <p>Art. 29. The operation of the bet called Formule 101 is reserved to the Ministry of Finance – A.A.M.S. The taking of bets is allotted, on the basis of a convention to be entered into in compliance with the national and community legislation, to the concessionnaires operators of public games, sports betting and lotto that operate on the national territory, by using a network of outlets linked to a real time automation system. The Ministry of Finance – AAMS may attribute, in compliance with</p>	<p>Restrictions as to the premises where bets may be taken</p>	
--	--	--

<p>community legislation and according to art. 12 of law of 7 August 1990, n. 241, further concessions to entities different from those mentioned in the preceding paragraph. 3. The concession cannot have a duration of more than 6 years and is renewable. 4. The taking of bets is done by the concessionnaires, through their respective outlets. 5. The promotional activities carried out by each concessionnaires are subject to the approval of the Ministry of Finance – AAMS.</p> <p>Art. 32 “Modes of taking of bets (para. 3) the concessionaire, in addition of their own network represented by outlets distributed across the national territory and authorised to take bets with respect to other public games, may create new bet-taking point, in outlets open to public, with respect to the Formule 1 bet, not exceeding the 25 % of the number of their outlets (...).</p> <p>Art. 43. The Ministry of finance – AAMS operates the control on operation of the bets by way of controls on procedure of operation of the and through inspections in the offices of the concessionnaires. To this end, concessionnaires have to provide the information and documentation required.</p> <p>Art. 37 of the Legge Finanziaria 23 December 2000, n. 388: “Concession is awarded only to the concessionaires or authorised by a ministry or other entity to which the law reserves the power to organise and take bets”.</p> <p>According to the Regolamento of 19-9-2004 (to be checked), article 1, lett. h), it is a “concessionaire” the operator selected by the Monopoly, through a public evidence procedure, for the award of activities and public functions</p>	<p>Reservation of the operation of the bingo to the Ministry of Finance</p> <p>Restriction as to the award of concessions</p> <p>Supervision by the Ministry of Finance of the Bingo</p>	
---	--	--

<p>relating to the operation of betting contest connected to sport events.</p> <p>L. 13 May 1999, n. 133 Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale.</p> <p>Art. 16 (Games) 1. Ministry of Finance may dispose, also temporarily, of the taking of bets at Tote or at fixed odds, relating to sports events other than horse races and competition organised by CONI by the entities to which the concession for taking of bets at Tote or fixed odds under the D.P.R. of 8 April 1998, n. 169 and of decree 2 June 1998, n. 174, of the Ministry of finance (...). These shall the use or outlets and equipment already in use in their activity. With respect to these new bets and to any other type of games or bets., the Ministry of finance may issue regulations according to art. 17(3) of law 23 August 1988, n. 400, to regulate the mode and times of the game, the payment of commissions or rights of any kind, including those to be destined to the organisers of the competition. With decree of the Ministry of finance is also fixed the amount of the global tax on any bet. This total tax cannot exceed the 62 per cent of the amount played. For the same bets at Tote, the Ministry of finance may resolve the taking by the operators and concessionnaires of games, bets and lotto, provided that they use a network of outlets related to real time information systems. (...) 3. For the carrying out of the tendering procedures according to community legislation, set out in art. 1 of the D.P.R. of 8 April 1998, n. 169, and for the requests for the concessions for the operation of bets on horse racing, at Tote and at fixed odds, the expense of ITL 1 billion for the years 1999-2000 is allowed.</p>	<p>Restriction in the number of concessionnaires</p> <p>Restriction as to the number of concessionnaires held by a single concessionnaire</p>	
--	---	--

<p>(...).</p> <p>Communication of the Ministry of finance, published in the Italian Official Journal, general series, of 14 June of 2003, n. 136, with which the results relating to the sports betting and other games relating to sports events, composed of following subjects: 1) Sisal S.p.a; 2) Consorzio Lottomatica giochi sportive; 3) Snai S.p.a</p> <p>D.P.R. 24 January 2002, n. 33 that has “attributed to the AAMS the operation of public functions in matters relating to organisation and operation of games, bets, and “concorsi pronostici”. Decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, that has attributed to the AAMS the operation of all functions in matters relating to the organisation and regulation of games, bets and “concorsi pronostici”.</p> <p>D.M. of 5 August 2004, in force as of 19 September 2004, art. 9 “The taking of bets is done by the concessions through the outlets of the network for which AAMS has issued an authorisation”.</p> <p><b>Horse races</b></p> <p>D.P.R. 8 April 1998, n. 169.</p> <p>Art. 1 (2). The operation of the betting on horse races, that are operated in Italy or abroad, both in the hippodromes or outside them, is exclusively reserved to the Ministry of finance and the Ministry of agriculture. On the basis of criteria and prescriptions set in concert with the Ministry of agriculture, the Ministry of finance operates the national Tote, to which, in real time, are communicated the data relating to the bets, and</p>		
---	--	--

<p>takes care of the regularity of the races and of the games, also by way of special commissions (...).</p> <p>Art. 1(3). The offices of the Financial Administration, based on criteria set taking account of the data of the national Tote, shall supervise the fiscal situation of the concessions mentioned in art. 2.</p> <p>Art. 2. The Ministry of Finance awards, in concert with the Ministry of agriculture, with a procedure to be carried out according to the community legislation, the concessionnaires for the operation of bets on horse races, at Tote and at fixed odds, to physical persons and companies with appropriate and proved requirements, also with respect to financial stability, on the bases of the following criteria: a) transparency of the ownership and efficiency in the operation of the bet-taking outlets; b) strengthening of the network of taking and accepting bets; a rational and well-balanced distribution on the territory according to pre-defined and verifiable parameters; c) the same level of remuneration for the different categories of concessionnaire; (...) e) safeguard of the freedom of competition and market through mechanism aiming to prevent abuse of dominant position, also taking into account the number of concessions awarded to each physical or legal persons and of the volume of game likely to be taken by each concessionaire (...); g) reserve, in the first plan of strengthening of the network, of a proportion of 5 % of the concessions to be awarded through bidding procedure to persons enrolled in the register of bookmakers, that have operated this activity for no less than 10 years; h) duration of 6 years. 2. The Ministry of finance, in concert with</p>		
--	--	--



the Ministry for agriculture, by the 31 December of every year, publishes the licensing plan that are put to tender in the following year. The concessions s are renewable only once. The concession for the operation of the TRIS is not renewable. 4. The operation of bets at the outlets inside the hippodromes is reserved to the managers of the hippodromes. 5. The operation of the TRIS is attributed to a single concessionnaires. 6. With a decree of the Ministry of finance, in concert with the Ministry of agriculture, are approved the conventions to be annexed to the concession agreements mentioned in the present regulation. The transfer of concession is allowed on prior approval of the Ministry of finance, in concert with the Ministry of agriculture. If the concessionnaire is a share company, in accomandita per azioni, or limited responsibility, the shares having voting rights or the quota have to be transferred to physical persons, or to "società in nome collettivo" or "in accomandita semplice". The transferring of these assets by "girata" is forbidden. The companies mentioned above shall notify the Ministry of finance and the Ministry of agriculture the list of the stakeholders, with the number of shares or the amount of quota held by them and the eventual transfers. Non-compliance with these provisions entails withdrawal of the concession.

Art. 6 (taking of bets) 1. The bets are carried out exclusively: a) at the outlets within the hippodromes, with respect to the races that take place in them; b) at the outlets of the bookmaker located inside the hippodromes; c) at the horse-racing outlets; d) at the bet-taking outlets, with respect to the TRIS bet. 2. The operators of hippodromes put for free at the disposal of the bookmakers the equipment necessary to the

functioning of the IT instruments for the operation of the bets. 3. any form of intermediation is forbidden. (...). 6, with decision of the police, the access to the hippodrome and horse-racing outlets is forbidden, for a period of 3 months to one yer, to those that have accepted or operated bets in violation of the provision of para. 1. 7. The person responsible for the offence of para. 6 is punished with an administrative sanction of ITL 200.000 to 2.000.000, if it has made the bet, of 1.000.000 to 10.000.000 it has taken it. The decision is communicated to the hippodromes and to the horse-racing outlets. The manager of the hippodrome or of the outlet. The “prefetto” has competence to inflict the sanctions of this article, proceeds are given to the State.

#### 6. Bingo

Art. 1 of the D.M. 31 January 2000, n. 29: “The operation of the game called bingo is reserved to the Ministry of Finance. The running of this game (...) is allotted to the concessionaires, through tender procedures in accordance with community legislation and according to criteria laid down in article 2”.

Art. 2 provides that “Ministry of Finance awards concessions, in the amount fixed in a directive of the Minister, based on the outcome of the tenders conducted in compliance with community legislation (...), to physical or legal entities with appropriate and proved qualifications, also with respect to financial stability, based on the following criteria: a) transparency of the ownership and efficiency in the operation of the gaming areas; b) a rational and well-balanced distribution on the territory of the gaming areas;

<p>c) safeguard of the freedom of competition and market through mechanism aiming to prevent abuse of dominant position, also taking into account the number of concessions awarded to each physical or legal persons and of the volume of game likely to be taken by each concessionaire (...); concessions last six years and may be extended once; (...) The assignment of the concession is allowed only with the consent of Ministry of Finance and to the entities fulfilling requirements for the award of the same(...). The concessionaire pays a bank guarantee "on first demand" or insurance policy, of 516.456, 89 Euro.</p> <p>Art. 1 of the Ministry Directive of 12 September 2000 on "Centralised control of the Bingo" provides that "the task of centralised supervisor of Bingo is entrusted with the Autonomous Administration of State Monopoly".</p> <p>Art. 3 provides that "(...) the number of concessionnaires to be awarded for the operation of Bingo are initially 420 (...)".</p> <p>Art. 9 of the Ministry Decree of 21 November 2000 "Approval of the frame-agreement for the award of the concession for the operation of the bingo". Whenever, in the course of the enforcement of the agreement, the concessionaire, directly or through controlled or linked entities, shall acquire the ownership of a number of concessions in excess of ten within the national territory and 50 % in the regional territory, the Administration will withdraw the concessions in excess of the allowed percentage".</p>		
--	--	--

**B) DRAFT LEGISLATION**

Our research has revealed no relevant information.

**C) SELF-REGULATION**

Our research has revealed no relevant information.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>Criminal jurisdiction</b></p> <p><i>Higher Court</i></p> <p><b>Court of cassation, Sezioni Unite, July 2004, No. 23271/04</b></p> <p>(<i>Bruno Corsi</i>' case) [The Court had to answer the following question: "If, following the decision of the ECJ in the Gambelli case, <b>art. 4 (4-bis) of law 13 December 1989</b>, n. 401, as amended by art. 37(5) of L. 23 December 2000, n. 388, which punishes the activity of whoever carries out in Italy organised activity of collecting, also through telephone or internet, of any kind of bets, from whoever accepted in Italy or abroad, in the absence of concession, authorisation or permit, <b>has to be disregarded by the Italian judge because in contrast with the community legislation on the freedom to provide services and on the freedom of establishment within the territory of the European Union</b>".</p> <p>The Court ruled that: the restriction on non-state run outlets could <b>help prevent criminal infiltration and could therefore be justified out of public policy and public security grounds</b>; on the other hand, as the Italian State is trying to</p>	<p>Need for a concession or authorisation</p>	<p>Prevention of criminal infiltration; public policy and public security grounds; impossibility to use the ground of preventing gambling addiction; <b>prevent some specific forms of criminality that may sneak into the operation of the betting.</b></p>

<p>expand its own gaming business in order to raise more tax revenues, its action <b>could not be justified on preventing gambling addiction.</b></p> <p>The Court further ruled that Law 401/1989 has extended the spectrum of the protected interests laid down in D.Lgs. of 14 April 1948, n. 496. <b>These were restricted to the financial interests of the State; now it is extended to the protection of public and social order so as to prevent some specific forms of criminality that may sneak into the operation of the betting.</b></p> <p>The C.O.N.I., being the entity to which the State has awarded the <b>monopoly of the sporting bets</b> (other than those on horse races which are entrusted to the U.N.I.R.E.) as well as for the operation of the withdrawal on the amounts of the players, cannot be denied the quality of the person damaged by the crime of illegal organisation of bets and concorsi on sports activity.</p> <p>The first new of the Gambelli case is that the compatibility with community legislation is here assessed not only by reference to the freedom of providing services but also to the freedom of establishment, according to art. 43 EC Treaty.</p> <p>A second new element is that the Court examines the grounds on the basis of which the national judge has to assess the justification. In this respect, the national judge has firstly to <b>exclude any relevance to the fiscal ends, that are adopted explicitly in a great number of laws and regulations of Italy. The need to</b></p>	<p>Monopoly of the CONI on the sports bets</p>	<p><b>Financial interested and protection of social order to prevent some specific forms of criminality</b></p>
--	--	---

<p><b>finance social activities through a tax on the proceeds is not in itself a sufficient justification, but a mere accessory consequence.</b></p> <p>On the contrary, social or criminal needs may justify restrictions, such as the protection of the consumers, prevention of frauds, restriction of the inclination to play, but only if pursued in a coherent and systematic way. The Court added that “where the authorities of a Member State encourage the consumers to take part in the lotteries, games of chance, or betting so as to enrich the public finances, the authorities of this State cannot invoke the public social order with respect to the needs of restricting the opportunities to play to justify decisions such as the one at issue.</p> <p>This seems to be the most important argument leading to a review of the case-law of the court of cassation that, before the decision in Gambelli, <b>has always claimed the EC compatibility of the Italian legislation.</b> It cannot be denied that the Italian legislation has been for some years pursuing a policy clearly expansive of the sector to increase the tax revenues: suffice it to think at the instantaneous lotteries “Gratta e vinci”, introduced in 1994, at the Totogol, introduced by the C.O.N.I. in September 2004, at the Superenalotto, granted to Sisal in 1997, at the Totoisei, launched by the CONI in 1998, at Formule 101, launched in 2000, at the Totobingol, launched in January 2001, at the Bingo, authorised by the Ministry of Economy in 2000. This policy of expansion, if it contradicts the policy of restricting the inclination to play, does not restrict the goal of avoiding criminal</p>		<p>Exclusion of relevance to the fiscal objectives, adopted explicitly in a great number of laws and regulation of Italy.</p> <p><b>Social and criminal needs such as protection of the consumers, prevention of frauds, restriction of inclination to play, but pursued in a consistent and systematic way</b></p> <p>Impossibility of invoking the argument to reduce games offer</p>
--	--	---



<p>infiltrations: it is not incompatible with the grounds of public order and public security, that, according to art. 46 and 55 of the EC Treaty, are equally if not more appropriate to justify restrictions to the principle of freedom of establishment and freedom to provide services. The Italian legislation, which is designed at putting under a control, preventive and successive, the operation of lotteries, of the bets and games of chance, does not purport to limit the offer and demand of game, but to canalise it in controllable circuits so as to prevent the criminal degeneration, as a result, this legislation is compatible with community law.</p> <p><b>Cass., Sez III., 30 September 2003:</b> “Commits the crime of illegal operation of games of chance on sports events also who, though not managing directly at entrepreneurial level the activity in question, cooperate by providing services of various kind, such as representing in Italy foreign bookmakers or to provide information on the quotas or on the forms to transmit abroad the bet. The fact that the main activity is carried out in a different country than Italy plays no role”.</p> <p><b>Cass. Sez II 18 June 2003, n. 26145:</b> The organised activity of 4-bis of law of 13 December 1989, n. 401 aiming at accepting or taking bets of any kind in the absence of any concession, authorisation or permit, set out in art. 88 of the R.D. of 18 June 1931, n. 773, also in the case where the agent operates through phone or internet communication and has obtained for these instruments the appropriate written authorisation set out in art. 4ter. The two provisions protect two different interests: the 4</p>		<p>The Italian legislation is justified. It is not incompatible with the grounds of public order and public security, that, according to art. 46 and 55 of the EC Treaty, are equally if not more appropriate to justify restrictions to the principle of freedom of establishment and freedom to provide services. The Italian legislation, which is designed at putting under a control, preventive and successive, the operation of lotteries, of the bets and games of chance, does not purport to limit the offer and demand of game, but to canalise it in controllable circuits so as to prevent the criminal degeneration, as a result, this legislation is compatible with community law.</p>
---	--	--

<p>bis referring to the protection of the public order, and 4ter to the protection of the security of communication, and the authorisation regarding these (...) cannot trigger the permit prescribed by TU, which is necessary also when the agent does not operate through telecommunication instruments and that the provision does not contrast with the principle of freedom of economical initiative, whose protection must co-exist with that of other goods of constitutional importance, or with the community principle of freedom of circulation of services, which tolerates derogations to protect public order”.</p> <p><b>Cass. Sez. 5 dicembre 2002:</b> “The operation of bet-taking outlet on behalf of foreign bookmakers, with transmission of the data to the same and their payment in the absence of any authorisation, does constitute a crime of art. 4, l. 13 December 1989 n. 401.</p> <p><b>Cass. Sez. II, 29 aprile 2003:</b> The activity designed to accept and to collect bets of any kind, when the concession, the authorisation or the permit set out in art. 88 r.d. 18 June 1931, n. 773, also in the case where the agent operates through phone or internet communication and have obtained for the use of these instruments the appropriate authorisation prescribed by 4ter of the mentioned norm. The two provisions protect two different interests: the 4 bis referring to the protection of the public order, and 4ter to the protection of the security of communication, and the authorisation regarding these (...) cannot trigger the permit prescribed by TU, which is necessary also when the agent does not operate through telecommunication instruments and that</p>	<p>Prohibition of non authorised game activity</p> <p>Prohibition of non authorised game activity</p>	<p>Interests protected are the protection of the public order, and the protection of the security of communication</p>
--	---	--

<p>the provision does not contrast with the principle of freedom of economical initiative, whose protection must co-exist with that of other goods of constitutional importance, or with the community principle of freedom of circulation of services, which tolerates derogations to protect public order”.</p> <p><b>Cass. Sez. III penale, 1 Ottobre 2002:</b> “The activity designed to accept and to collect bets of any kind, when the concession or the authorisation set out in art. 88 r.d. 18 June 1931, n. 773, also in the case where the agent operates through phone or internet communication and have obtained for the use of these instruments the appropriate authorisation prescribed by 4ter of the mentioned norm. The two provisions protect two different interests: the 4 bis referring to the protection of the public order, and 4ter to the protection of the security of communication, and the authorisation regarding these (...) cannot trigger the authorisation prescribed by TU, which is necessary also when the agent does not operate through telecommunication instruments and that the provision does not contrast with the principle of freedom of economical initiative, whose protection must co-exist with that of other goods of constitutional importance, or with the community principle of freedom of circulation of services, which tolerates derogations to protect public order”.</p> <p><b>Cass. Sez. III penale, Decision of 13 November 2002:</b> “represents organisation of illegal bets, set out in Art. 4(1) of law of 401/1989, the taking, on behalf of other persons,</p>		
---	--	--

of bets from the players when the conduct is structurally different from the one of mere participation of bets as players, as provided for in art. 4(3)".

**Cass., Sez. III penale, Decision of 8 October 2001, n. 36206:** Art. 4 of the Law 13 December 1989, n. 401 is perfectly compatible with both the community legislation regarding the freedom of circulation and freedom of services and the constitutional principles on equality and treatment of foreigners, limitations of sovereignty and freedom of economic initiative (art. 3, 10(2), 11 and 41 Cost.) in the part in which prohibits and sanctions the non-authorised activity of taking and collecting bets transmitted by internet to bookmakers operating abroad. (...) Italian gaming legislation is the product of the compromise between the desire of forbidding private activities that may be morally reproachable and that may provide opportunities for fraud and cheating, and the need to regulate and control or operate those among them that, despite any prohibition, are rooted in the conscience of the community (such as the lotto) of those which are organised for the pursuit of ends of general interests or in any event worthy of protection. A derogation from the community freedoms is certainly legitimate having regard to the protection of particular moral, religious and cultural values present in our order. If it cannot be overlooked that the gaming and betting activities may sometimes represent a relevant means for charitable purposes or general interest, such as the social works, charitable works, sport and culture, it has to be recognised that these peculiarity of the phenomenon justify

<p>that the national authorities have a discretionary power to define the needs of protection of the social order and the instruments to carry out the protection”.</p> <p><b>Cass. Sez. III penale, Decision of 11 July 2001:</b> is perfectly compatible with both the community legislation regarding the freedom of circulation and freedom of services and the constitutional principles on equality and treatment of foreigners, limitations of sovereignty and freedom of economic initiative (art. 3, 10(2), 11 and 41 Cost.) in the part in which prohibits and sanctions the non-authorised activity of taking and collecting bets transmitted by internet to bookmakers operating abroad. (...).</p> <p><b>Cass. Sez. III penale, Decision of 4 July 2000:</b> For the crime of the illegal operation of bets on sports activities operated by the CONI, as foreseen in art. 4 l. n. 401 of 1989, it is sufficient that any activity is carried out related or aiming at the operation of this bets. As result, may be responsible also whoever, while not operating in first person at entrepreneurial level this activity (through which the organisation of a network and the preparation of financial covering) cooperates by providing different kind of services, including representing in Italy foreign bookmakers or merely by supplying information on the quota, on the forms necessary to transmit the bet abroad, or on the modes of opening up banks account abroad to be operated through winnings and losses. The fact that this activity is operated abroad has no relevance, in a country where this does not represent an offence. In fact, art. 6 of</p>		<p>Italian gaming legislation is the product of the compromise between the desire of forbidding private activities that may be morally reprehensible and that may provide opportunities for fraud and cheating, and the need to regulate and control or operate those among them that, despite any prohibition, are rooted in the conscience of the community (such as the lotto) of those which are organised for the pursuit of ends of general interests or in any event worthy of protection. <b>A derogation from the community freedoms is certainly legitimate having regard to the protection of particular moral, religious and cultural values present in our order.</b> If it cannot be overlooked that the gaming and betting activities may sometimes represent a relevant <b>means for charitable purposes or general interest</b>, such as the social works, charitable works, sport and culture, it has to be recognised</p>
---	--	--

<p>the criminal coded says that, since in Italy a part of the conduct has taken place, Italian criminal law has to apply. No contrast with the Italian legislation and the community legislation with respect to the Treaty provisions relating to the freedom of circulation of services in the EU), since, as said by the Court of Justice with decision of 21 October 1999, such provisions do not exclude that a Member State may introduce a restrictive legislation for reasons of security of public order.</p> <p><b>Cass. Sez III penale, Decision of 27 March 2000:</b> By virtue of Articles 55 and 56 of the EU Treaty, restrictions are admitted to the principle of the freedom to provide services based on the exercise of public functions or reasons of public order, public security or health. The case-law of the Court of Justice leaves no doubt whatsoever with respect to the legitimacy of a national legislation that poses limitations or restrictions to the freedom of providing services to protect order or social security interests. In the light of the principles established by the Court of Justice, the full compatibility with community legislation of law 13 December 1989, n. 401. As appears from its legal content and also from the parliamentary report, has enlarged the spectrum of the protected goods, that in the previous D.lgs. 14 April 1948, n. 496, was restricted to the protection of the financial interests of the State, whereas in Law 401/1989, this is extended to the protection of the public and social order, so as to deter some form of organised crimes, for which the operation of bets and illegal games and the operation of “concorsi pronostici” represents sources of important gains. This means that, to</p>		<p>that these peculiarity of the phenomenon justify that the national authorities have a discretionary power to define the needs of protection of the social order and the instruments to carry out the protection.</p> <p>It is perfectly compatible with both the community legislation regarding the freedom of circulation and freedom of services and the constitutional principles on equality and treatment of foreigners, limitations of sovereignty and freedom of economic initiative (art. 3, 10(2), 11 and 41 Cost.) in the part in which prohibits and sanctions the non-authorised activity of taking and collecting bets transmitted by internet to bookmakers operating abroad (...).</p>
--	--	---

<p>the extent in which it confirms and regulates the monopoly or the control (authorisation) on the organisation of lotteries, “concorsi pronostici”, games and bets, to the end of protecting the public order and security, is compatible with community legislation, such as interpreted by the Court of Justice.</p> <p><b>Cass. sez III 28 April 2000:</b> No contrast exists with the Italian legislation and the Community legislation with respect of the provisions of the EC Treaty relating to the freedom of providing services in the ambit of the EC Treaty relating to the freedom to provide services in the EU), since, as stated by the Court of justice with judgement of 21 October 1999, these provisions do not exclude that a Member State may introduce a restrictive legislation for security or public policy reasons.</p> <p><b>Cass. Sez. III penale, 13 January 2000:</b> The illegal exercise on sporting foreign competition, sanctioned to protect as well as financial interests also public and social interests, is not in contrast with the freedom of enterprise and of providing services ensured by the EC Treaty; restrictions to this liberty may in fact be imposed by the national legislation provided that they are justified by social policies and are not disproportionate to these objectives.</p> <p><b>Cass., Sez. III penale, decision of 26 May-1st July 1999:</b> “Also when in the Italian territory only one part of the organisation of the public bets takes place, this part is subject to the national legislation, although the rest of the organisation</p>		<p>The case-law of the ECJ leaves no doubt whatsoever with respect to the legitimacy of a national legislation that poses limitations or restrictions to the freedom of providing services to protect order or social security interests. In the</p>
---	--	--

<p>is operated by foreign companies and although the games and the events which form the object of the bets do take place abroad (this is also mentioned in Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, of 14 July 2000). In this case rules of art. 88 TULPS and art. 4 of Law 401 of 1989 apply as well. The licence from the police laid down in art. 88 of the TULPS is necessary, which is not obtainable through the procedure of silence-consensus. As a consequence, operation without authorisation constitute the offence set out in art. 4, litt. C). The mechanism of silence-consensus is not ruled out only for the activities specifically indicated in the table annexed to D.P.R. 411 of 1994, but also to all activities for which the general precondition for application of art. 19 of law 241 of 1990 is not met, when the operation of a private activity is conditioned upon authorisation, permits, green-light, or any other act of consent however denominated, whose release depend exclusively on the verifications of conditions and requirements set by law, without the taking of evidence procedure involving technical discretionary evaluation, and no limit or overall total numbers for the issuing of these is set. This condition is not met with reference with licence of public order for bets, since the operation of bets is in principle not authorisable”.</p> <p><b>Cass. Sez. III Pen. Sent., 18 june 1997 – 26 September 1997:</b> “The taking of bets in Italian territory concerning foreign sporting events by a foreign bookmaker who avails himself of an intermediary who deals with the transmission of the bets to the former constitute an offence under art. 4 of Law 13 December 1989 n. 401. As a matter of fact, the first sentence of the first</p>		<p>light of the principles established by the Court of Justice, the full compatibility with community legislation of law 13 December 1989, n. 401. As appears from its legal content and also from the parliamentary report, has enlarged the spectrum of the protected goods, that in the previous D.lgs. 14 April 1948, n. 496, was restricted to the protection of the financial interests of the State, whereas in Law 401/1989, this is extended to the protection of the public and social order, so as to deter some form of organised crimes, for which the operation of bets and illegal games and the operation of “concorsi pronostici” represents sources of important gains. This means that, to the extent in which it confirms and regulates the monopoly or the control (authorisation) on the organisation of lotteries, “concorsi pronostici”, games and bets, to the end of protecting the public order and security, is compatible with community legislation, such as interpreted by the Court of Justice.</p> <p>Security or public policy reasons</p>
---	--	--



<p>paragraph punishes whoever takes part in the organisation of public bets on competition on persons or animals or games of skills (different from the ones specifically described in the first part of the rule, by way of collecting of bets and paying off of the winnings and promotion and publicity operated with any means of diffusion”: to take part in the organisation does not imply that the same, intended as a complex and stable of persons or things, takes place totally or mainly on the Italian territory or that here is operated an activity consisting of a “essential precondition for its validity” of the organisation, but means giving in any case an efficient contribution to the activity, so that, and it is the provision itself that asserts it, the taking of the bets, the paying off of the debts and the payment of the winnings in the national territory do represent a manifest organisation contribution to the organisation of the bets. In this way, the interest of the State to the exercise of the monopoly and of the control of the operation of bets having a collective character”.</p> <p><b>Cass. sez. III penale, decision of 25 May – 29 July 1999:</b> “As a consequence of the principle of ubiquity laid down in Section 6 of the criminal code, when in the Italian territory only one part of the public organisation of the bets (for example the only taking of bets), this part is subject to the national legislation, although the rest of the organisation is operated by foreign companies (for example, the determination of the ratio and the payment of winnings) and although the games and events which are object of the bets take place abroad. As a result, the provisions of art. 88 TULPS and 4 of law 13 December 1989 n.</p>		<p>The illegal exercise on sporting foreign competition, sanctioned to protect as well as financial interests also public and social interests, is not in contrast with the freedom of enterprise and of providing services ensured by the EC Treaty; restrictions to this liberty may in fact be imposed by the national legislation provided that they are justified by social policies and are not disproportionate to these objectives.</p>
--	--	---

401, is necessary the licence of police laid down in art. 88, which is not acquirable through the silence-consent mechanism. As well as being compliant with art. 41 of the Constitution (which provides legitimate restrictions to freedom of economical activity) art. 4 of law 13 December 1989, n. 40 does not violate the community legislation either: though falling under the services for the purposes of art. 49 and 50 of the Treaty, for which the rule of freedom of circulation applies, this rule may be derogated from – as recognised also by the constant jurisprudence of the Court of Justice, by way of reservations to the State or by way of limitations and public controls, when this is justified by reasons of protection of the public order and of the security; these goals may be recognised in the quoted law n. 401/1989, through which Italian legislation has intended not only to pursue a financial interest of the State, but also to deter some form of organised crimes, for which the operation of bets and illegal games and the operation of “concorsi pronostici” represents sources of important gains”.

**Cass. sez. III penale, decision of 16 May 1997:**  
 “The collecting of bets in the Italian territory concerning foreign sporting events by a bookmaker that uses in Italy an intermediary that takes care of the transmission of the bets fall under art. 4(1) of L. 401/1989. This activity fall under the concept of “the analogous manifestations of chance” for whose exercise is necessary the authorisation of the Administration of the Monopolies”.

<p><b>Cass. Sez. III penale, Decision of 6 November 1997:</b> “The illegal organisation of lotto or sports betting has a financial nature, because it deprives the State of those fiscal revenues that represent one of the main reasons for which the law reserves to the State the direct and indirect operation of the game activity”.</p> <p><b>Cass. Sez. I, 28 April 1998:</b> The crime under art. 4(1) of law 13 December 1989, n. 401 (illegal operation of betting) has the nature of a financial offence, although the provision is designed to protect different interests, such as the public policy and the contrast to the illegal activities of the organised crime; this because for financial crime it has to be intended any crime, criminally sanctioned, that contrasts with the financial interest of the State, involved in the imposition of taxes and other tributes, or in an indirect form, to the monopolistic operation of lucrative activities immune from the organisation by the privates, such as lotteries, bets; these activities, reserved to the State, satisfy a financial interests of the State, given that a proportion of the amounts, obtained with the taking of bets of the gamblers, is paid to the State as a tribute.</p> <p><b>Cass. Sez. I November 1996:</b> The crimes of organisation of the illegal lotto and participation in game organised by others, set out in Section 4(1) and 4(3) respectively, have a financial nature, because they deprive the State of the fiscal revenues flowing from the organisation, direct or through a concessionaire, of game and bets.</p>		
---	--	--

<p><b>Cass. Sez. III penale, Decision of 3 March 1997</b> n. 519: Advertising of operation of games, bets and “concorsi pronostici”, operated by organisations established abroad, on Italian sporting events reserved by the Law to C.O.N.I. or other concessionaire entities, is punished under art. 4(2) of law 13 December 1989, n. 401, while in the taking part of games, bets, and “concorsi pronostici” is a crime under art. 4(3).</p> <p><b>Cass. sez III penale, 3 April 1996:</b> The expression “to operate the organisation of the lotto or bets” has to be interpreted in the sense of operate the game of lotto and lotteries by using a complex of persons and things. This provision punishes not any operation of games and bets but only the activities of their operation in an organised form and direct to public, i.e. accompanied by a predisposition of means and resources designed to the carrying out of the activity, in compliance with the pursued goal, which is the one to prevent the usurpation by the subjects which have no legitimacy to tasks with function reserved to the State or any other public entities in a monopoly regime”.</p> <p><b>Cass. Sez. III penale, Decision of Cass. sez III, 20 September 1995:</b> It constitutes a crime under art. 4 the simple taking in the Italian territory of bets concerning foreign sporting events by a foreign bookmaker, that uses in Italy an intermediary, who takes care of the transmissions of the bets to the first.</p>		
--	--	--

<p><b>Cass. Sez. III penale, Decision of 20 August 1992, n. 8997:</b> “Law 13 December 1989, n. 401 has given a new regulation to the gaming sector. As appears from its legal content and also from the parliamentary report, has enlarged the spectrum of the protected goods, that in the previous D.lgs. 14 April 1948, n. 496, was restricted to the protection of the financial interests of the State, whereas in Law 401/1989, this is extended to the protection of the public and social order, so as to deter some form of organised crimes, for which the operation of bets and illegal games and the operation of “concorsi pronostici” represents sources of important gains”.</p> <p><b>Cass. Sez. III pen., 31 July 1996, n. 1620:</b> “The provision of art. 4 of law 401/1989 punishes not any and all operation of games, but only the activity in a “organised form”, which means an organisation of man and resources steadily designed to operate this activity. This complies with the end of this law, which is to prevent the usurpation of functions by entities not empowered to attributions relating to functions reserved to the State or to other public entities in a monopoly regime.</p> <p><b>Cass. Sez. III pen., 6 February 1997, n. 1068:</b> “The primary goal of law 401/1989 is the protection of the financial interests of the State, which draws resources from the operation of the game, lotto and bet; it is only accessory the struggle against some form of organised crime, that from the operation of these activity also draws considerable resources”.</p>		<p>Law 401/1989 has extended the protection <b>to the public and social order, so as to deter some form of organised crimes.</b></p>
---	--	--

<p><b>Cass. Sez. Un. Pen. 22 June 1995, n. 1479:</b> The criminal repression is justified in the light of the needs of fiscal imposition, particularly felt with reference to the taking of bets on the national territory, in favour of foreign bookmakers, because the prevention of a removal from foreign capitals.</p> <p><b>Cass. Sez. 3, 16 November 1995, n. 2947:</b> The taking of bets in the Italian territory on foreign sports event by a foreign bookmaker, that uses in Italy an intermediary who takes care of the transmission of the bets to the first, represents the crime under art. 4 of law 401/1989. In this case, a part of the conduct is carried out on the national territory. It follows that through this activity is done this participation in the “lottery” carried out abroad, and in which the Italian state intends to exercise, through the authorisation, the monopoly.</p> <p><b>Cass. sez. 3 of 16 October 1997, n. 2530:</b> It follows in the provision of art. 4 of l. 401/1989 also the exercise of the activities on bets on sports competitions taking place abroad. These ones, while they cannot follow under those activities of betting or “concorsi pronostici” reserved to the State or concessionaires, are included in the hypothesis of “illegal organisation of public bets on other competition of human or animals or games of skill” punished by law (...) where the abusive character of the conduct consists of its exercise in the absence of the authorisation foreseen in general by art. 88 of the T.U.</p>		<p>The crime under art. 4(1) of law 13 December 1989, n. 401 (illegal operation of betting) <b>has the nature of a financial offence, although the provision is designed to protect different interests, such as the public policy and the contrast to the illegal activities of the organised crime.</b></p> <p>Prevent the usurpation by the subjects which have no legitimacy to tasks with function reserved to the State or any other public entities in a monopoly regime.</p>
---	--	--

<p><b>Cass. sez. I 14 December 1995:</b> The crime under art. 4 of the l. 13 December 1989 n. 401, that punishes the illegal exercise of the gaming and wagering activities has to be recognised financial nature, because a proportion of the amounts of the bets has to be paid to the State, that is evaded in case of exercise without any authorisation.</p> <p><b>Lower Courts</b></p> <p><b>Tribunal of Ragusa 25 January 2006</b></p> <p>The complex of the [Italian] provisions has enabled, over the years, an incredible proliferation of new forms of lotteries or betting contests ("Superenalotto", "Gratta e Vinci", "Totocalcio", "Totogol" and finally "Bingo"), thereby multiplying the game opportunities which are offered and operated by the State, not only directly, but also indirectly, that is by entrusting them to private individuals and companies. This does not avert the risks of criminal infiltrations in the control of these lucrative activities. Therefore, it is necessary to reassess the compatibility of the Italian legislation with the community law. The need to maintain the national provisions based on the dangers of criminal infiltrations, expressly mentioned by the Court of Cassation in its decision of April 2004, appears to be too generic and hardly appropriate (...). As the European Court of Justice has rightly pointed out in the Gambelli case, social or criminal needs, such as the protection of consumer, the fraud prevention and the reduction of game inclination are justified only if they are appropriate with</p>		<p>Law 401/1989 has extended the protection <b>to the public and social order, so as to deter some form of organised crimes.</b></p> <p><b>The actual proliferation of game opportunities does not prevent risk of criminal infiltration. Compatibility with community law should be re-assessed. No social policy justification may be alleged by a legislator who encourages game. This leads to conclude in favour of the incompatibility with the community law of the national criminal law which regulate the matter and as a result to exclude its application in the concrete case. Section 4 of Law 1989 is incompatible with community law. Community law should prevail and Italian law should not be applied.</b></p>
--	--	---

<p>regard to the proposed goal and if they are pursued in a coherent and systematic way. Since the Italian state pursues a policy of a strong expansion of the game and bets in order to generate revenues and to protect the CONI concessionaires, the Court of Luxembourg has explicitly excluded that “where a Member State, such as Italy, encourages the consumers to take part in lotteries, in games of chance or betting to the benefit of the public finances, the authorities of this State may legitimately advocate social public policy to reduce the game opportunities to justify the measures such as the ones at issue. And yet – it is the Court of cassation which admits it – the Italian legislator has over the years, with a view to increase tax revenues, pursued a policy which is clearly expansive in the sector. Evidently enough, if such a policy is sufficient for the Court to dismiss the alleged social policy to restrict the game inclination as being contradicted by the positive law, this leads to conclude in favour of the incompatibility with the community law of the national criminal law which regulate the matter and as a result to exclude its application in the concrete case. For this reason, it appears conform to criteria of justice to acquit the defendant, because the action is not illegal, based on the rights that the community law awards in this matter, which is directly applicable in the Italian legal system.</p> <p><b>Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, of 14 July 2000:</b> The activity which is constituted by “provision of service to gamblers that spontaneously to go the Internet Point to the only and exclusive end to be put in internet contact (i.e. through computer connected to the Internet</p>		<p>The primary goal of law 401/1989 is the <b>protection of the financial interests of the State</b>, which draws resources from the operation of the game, lotto and betting; <b>the struggle against some form of organised crime, that</b></p>
---	--	---



<p>network” with the bookmaker Eurobet, having its offices in England, from where he operates its activity of bookmaker, regularly authorised, in compliance of the rules of the United Kingdom (...) only with latter the gamblers, in real time, agree upon the contents and modalities of the bet, since the predetermination of the sporting events on which to operate, the selection of the quota (which are made known through the above mentioned side), the minimum and maximum amount of the bet, the taking of the money, the paying of the winnings are of exclusive competence of the English bookmaker, who is the only operator of the bets”. One cannot see an activity of organisation of public bets or even a fraction of this under Section 6 of the Criminal code in that the online connection is permitted by who, manager of an Internet point, makes it possible, materially and technically, the access to the Network and who is certainly not supposed to verify the “online itinerary” used by its clients”. The concept of organisation presupposes an active participation in the preparation of the means necessary to commit a certain offence. With respect to the organisation of bets, this may not be considered the one at issue, since the defendant offers the possibility of the connecting to the site to the bookmaker and has merely carried out an activity favouring the contact between the Italian gambler and the English bookmaker, nothing else. This conduct is completely different from the one considered, and sanctioned by the legislation of 1989, and no participation in the crime laid down in art. 110 c.p. may be said to exist. Art. 88 and art. 4(1) of Law 401/1989 may be referred to only to illegal games, absolutely devoid of any authorisation, and not also to betting activities carried out</p>		<p><b>from the operation of these activity also draws considerable resources, plays only a secondary role.</b></p> <p>The criminal repression is justified in the light of the needs of <b>fiscal imposition</b>, particularly felt with reference to the taking of bets on the national territory, in favour of foreign bookmakers.</p>
--	--	--

<p>abroad, regularly authorised in other Member States, based on the legislation which is valid here. As regards the compatibility with the Treaty of the provisions prohibiting the entry in the territory of the gamblers authorised in Member States, in particular with the fundamental principle of the freedom to provide services of art. 59 s of the Treaty. It is a well-known principle that the freedom to provide services is allowed to the in the Member States, and that this principle may be derogated from legislation justified on the basis of the general interest (this is certainly the public order interest, that is pursued by the booking activity), that are applied to any person or enterprise that carries out an activity on the territory of another Member States, provided that these legislation are directly necessary for the attainment of the goal pursued (i.e. the general interest) and on the condition that the same result cannot be obtained through less restrictive rules (principle of proportionality). The activity of the manager of an internet point is not such to justify, though indirectly, the restriction to the freedom of establishment and to the carrying out of cross-border activity, that are foreseen and allowed by art. 66 of the Treaty, having regard precisely to these public-order interests, because this is restricted to a service of mere intermediation or purely passive that does not interfere on managerial and decisional aspects of the licit activity of the English bookmaker, which, through the respect of the provisions established in the Member States in which it has its seat, is subject to a reliable control that compels the State of destination to its recognition (principle of the mutual recognition). Furthermore, the application of restrictive provisions for the entities coming from other Member States ends up being</p>		
--	--	--

<p>discriminatory also in the light of the recent evolution of the Italian legislation in matters of betting. Briefly, it should be remembered that the legislative activity in this sector over the last few years are in the sense of an increase of the gaming opportunities for the Italian players. This fact is hardly to be harmonised with the restriction of the freedom of establishment for foreign bookmakers. More in line with this would have certainly been a legislative policy pursuing a reduction in the Italian territory of the game opportunities. Forbidding these activities through restrictive provisions, or interpreting the Italian legislation in the sense of posing restrictions to the freedom of establishment and to the operation of cross-border activities by entities coming from and operating in other Member States would then mean to put in contrast with the provisions of the Treaty provisions”.</p> <p><b>Tribunale di Viterbo, 5 June 2003:</b> The Italian legislator has seriously restricted the right to freedom of providing services, the freedom of establishment and the free competition within the community by subjecting the activity of collecting bets to the issuing of a concession or an authorisation. The instruments it used are disproportionate and inappropriate with respect to the pursued ends, that is to ensure the proceeds (...). It is necessary to verify whether the Italian legislation is in effect designed to protect public order and if proportionality of the restrictions with respect to the objectives is given. With the Financial Act 2001, the possibility of exercising extensively activities relating to the organisation of bets and the taking of games and wagers on sports event is given. Only concern of</p>		<p>As regards the compatibility with the Treaty of the provisions prohibiting the entry in the territory of the gamblers authorised in Member States, in particular with the fundamental principle of the freedom to provide services of art. 59 s of the Treaty. It is a well-known principle that the freedom to provide services may be derogated from by legislation justified on the basis of the <b>general interest</b> (this is certainly the <b>public order interest</b>, that is pursued by the bookmaking activity), that are applied to any person or enterprise that carries out an activity on the territory of another Member States, <b>provided that these legislation are directly necessary for the attainment of the goal pursued</b> (i.e. the general interest) and on the condition that the <b>same result cannot be obtained through less restrictive rules</b> (principle of proportionality). The activity of the manager of an internet point is not such to justify, though indirectly, the restriction to the freedom of establishment and to the carrying out of cross-border activity, that are foreseen and allowed by art. 66 of the Treaty, having regard precisely to these public-order interests, because this is restricted to a service of mere intermediation or purely passive that does not interfere with managerial and decisional aspects of the permissible activity of the English bookmaker, which, through the respect of the provisions established in the Member States in which it has its seat, is subject to a reliable control that compels the State of destination to its recognition (principle of the mutual recognition). Furthermore, the application of restrictive provisions for the entities coming from other Member States ends up being discriminatory also in the light of the recent evolution of the Italian legislation in matters of betting. Briefly, it should be remembered that the</p>
---	--	--

<p>the legislator has been that of maintaining the reserve of the operation of these activities in favour of the State and its concessionaires. This intention, as it is apparent, far from pursuing ends of protection of the social and economic security of the families, find an explanation exclusively in the will of ensuring to the state the considerable gains from games. The granting of concessions is not subject to investigations designed of any kind as regards the personality of the requiring entity, any criminal precedent has no role. No anti-mafia certificate are requested, nor other certifications. Consequently, there is no verification posed to guarantee the public order or the public security, of the prevention of crimes or of the infiltrations of criminal organisation in the operation of bets. The only concern is that the candidate for concessions provide appropriate financial guarantees under the economic profile. In this regard, the restrictions posed by the Italian legislation do not seem to find any justification in regard to the imperative needs of public order. These limitations are on the contrary exclusively designed to ensure to the state the considerable revenues from these activities. This interest may be satisfied through instruments different from the reservation to the State of the activity and the criminal activity, which, for example, the fiscal imposition at the charge of the operators of the sector.</p> <p>“Operation Blackjack”: on October 1, 2003, the <b>Public prosecutor of Catania</b> (Sicily) and a police task force specialized in the prosecution of technological crimes jointly announced the outcome of the first raid ever waged in Italy against online gambling. The police blitz, named “Operation Blackjack”, affected some 100 Italian</p>		<p>legislative activity in this sector over the last few years are in the sense of an increase of the gaming opportunities for the Italian players. <b>This fact is hardly to be harmonised with the restriction of the freedom of establishment for foreign bookmakers.</b> More in line with this would have certainly been a legislative policy pursuing a reduction in the Italian territory of the game opportunities. Forbidding these activities through restrictive provisions, or interpreting the Italian legislation in the sense of posing restrictions to the freedom of establishment and to the operation of cross-border activities by entities coming from and operating in other Member States would then mean to put in contrast with the provisions of the Treaty provisions”.</p>
---	--	--

sites fully dedicated to gambling. These were put under sequestration, with other portals being ordered to remove from their webpages any banners, links, and pop-ups advertising gambling services. As many as 163 individuals were put under investigation but no criminal charges have been pressed yet.

**Tribunale di Palermo, Sezione per il riesame, Ordinanza of 19 June 2000:** “The operation of activity of intermediation aims at put in contacts Italian gamblers and foreign bookmakers and to effect the relevant payment, is subject to the Italian legislation because it takes place in the national territory and is subject to the public-interest restriction imposed by law, i.e. by the authorisation regime under art. 88 of T.U. of 18 June 1931, n. 773 and of art. 161 of the R.D. 6 May 1940, n. 635 as well as of the sanctions set out in Art. 4 of the Law 401/1989 as subsequently modified. Based on the community legislation, as interpreted by the Court of Justice in its decision of 24 march 1994, C.n 275-92, the national authorities have a discretionary power to protect the players and the social order, in regulating the modes of organisation of the lotteries, volume of the bets, destination of the proceeds and especially, in forbidding or restricting these activity, provided that these restrictions are not discriminatory. The Court of justice, in the Zenatti case, has confirmed in substance its previous orientation as regard the legitimacy of restrictions that may derive to the freedom of providing services from the legislation with respect to betting events. Among others, the criminal nature of the activity in question, and the need to “prevent the risk that this operation is directed to fraudulent and criminal ends”. The

<p>point of balance that makes the provisions of control and restrictions compatible with the community principle in matters relating to freedom of providing services, has been identified by the Court of justice in the fact that this legislation pursues effectively “the objective of an actual reduction of the opportunities of play” and only as “accessory advantageous consequence” aims also at financing of social activity. The verification is task of the national judge. In the internal law, it is normally recognised the compliance of the legislation at hand with the requirement of the community legislation.</p> <p><b>Tribunale di Roma, Decision of 4 January 1995:</b> The true rationale of art. 4(1) of l. 13 December 1989, n. 401, is the to ensure the correctness of the operation of sports competition and not the one of combating fiscal evasion which is only indirectly related to these illegal activities. By the same token, the game of chance is criminally sanctioned not for financial goals, but to the end of avoiding easy enrichments and ruining patrimonial consequences flowing from improductive and merely chance activities.</p> <p><b>Tribunale di Avellino, 2 March 2001:</b> The crime consisting in the illegal exercise of the organised activities designed to collect wagers of any kind, punished under art. 4bis of l. n. 401 1989 in relation to art. 88 T.U.L.P.S., cannot be deemed to be discriminated neither by virtue of the principle of the freedom to provide services (art. 50 CEE) nor while contrasting with the freedom of establishment fixed by the freedom of establishment nor finally by virtue of the principle of the freedom of enterprise.</p>		<p>The Italian legislator has seriously restricted the right to freedom of providing services, the freedom of establishment and the free competition within the community by subjecting the activity of collecting bets to the issuing of a concession or an authorisation. <b>The instruments it used are disproportionate and inappropriate with respect to the pursued ends</b>, that is to ensure the proceeds (...). It is necessary to verify whether the Italian legislation is in effect designed to protect public order and if proportionality of the restrictions with respect to the objectives is given. With the Financial Act 2001, the possibility of exercising extensively activities relating to the organisation of bets and the taking of games and wagers on sports event is given. Only concern of the legislator has been that of maintaining the reserve of the operation of these activities in favour of the State and its concessionaires. This intention, as it is apparent, far <b>from pursuing ends of protection of the social and economic security of the families, find an explanation exclusively in the will of ensuring to the state the considerable gains from games</b>. The granting of concessions is not subject to investigations designed of any kind as regards the personality of the requiring entity, any criminal precedent has no role. No anti-mafia certificate are requested, nor other certifications. <b>Consequently, there is no verification posed to guarantee the public order or the public security, of the prevention of crimes or of the infiltrations of criminal organisation in the operation of bets.</b> The only concern is that the candidate for concessions provide appropriate financial guarantees under the economic profile. In this regard, the restrictions posed by the Italian legislation do not seem to find any justification in</p>
---	--	---

<p><b>Tribunal of Lecce, Decision of 16 November 1992:</b> The fact that some persons coordinate bets on the results of the Italian football championships that are organised by a broker in London, does not constitute the crime under art. 718 c.p. because (...) the fact of betting with an English broker cannot not prejudice the Italian state nor the English state, since here the brokering does not constitute a crime.</p> <p><b>Tribunal of Pescara, Decision of 29 April 1998:</b> The taking of bets on sports events that are carried out outside the national territory may generally be considered to fall under the criminal provision of art. 4 l. n. 401 of 1989. However, the defendant is to be acquitted when, despite the proof of the material fact, it emerges the impossibility for him to recognise the illegal character of its conduct for the confused formulation of the criminal discipline and the lower' courts jugements, that are generally contrary to the existence of the crime in this case if conduct is held in good faith.</p> <p><b>Administrative jurisdiction</b></p> <p><b>Higher court</b></p> <p><b>Council of State 29 September 2005:</b> the Italian legislation relating to bets and games to the extent that it requires for the operation of such activities both the administrative concession and the police licence, pursues public policy objectives and such objectives justify the restriction of the community principles of the freedom of establishment and of the freedom of supply of services (...) The non-authorised</p>		<p>regard to the imperative needs of public order. <b>These limitations are on the contrary exclusively designed to ensure to the state the considerable revenues from these activities. This interest may be satisfied through instruments different from the reservation to the State of the activity and the criminal activity, which, for example, the fiscal imposition at the charge of the operators of the sector.</b></p> <p>The need to contrast <b>possible criminal degeneration</b> in the sector (frauds, money-laundering). This justifies <b>restrictions in that it has no discriminatory character for the access system to the concessions</b></p>
--	--	---

<p>exercise of bets is punished as being illegal, even if it takes place in Italy only partly on behalf of foreign operators; on this point, the stance of the case-law is well-established. The public reservation, the possibility of a concession to other subjects, the need for these subjects to comply with authorisations of police are part of a system of preventive control and supervision which is appropriate in order to satisfy the need to contrast possible criminal degeneration in the sector (frauds, money-laundering) and that this has no discriminatory character for the access system to the concessions does not distinguish between Italian companies and foreign companies which are interested to compete</p> <p><b>Council of State 22 February 2005</b> ruled that U.K.-licensed bookmaker Stanleybet International has the right to operate data transmission centers (CTDs) in Italy, even if it has not obtained a gaming concession from the Italian government.</p> <p><b>Council of State, Sez. Vi, 4 January 2002, n. 27:</b> Article 6 D.leg. 14 April 1948, n. 496 reserves to the CONI both the exercise and the organisation of the games of skill and the sports betting, being intended that the CONI may entrust them to physical and moral persons or other entities offering the same guarantees. This reservations also extends to the exercise and the organisation of bets on international competition, provided that these competitions take place under the control of CONI.</p> <p><b>Council of State, sez. IV, decision of 25 September 2002, n. 4905:</b> The Court is of the opinion that the Italian legislation does not</p>		<p>Based on the community legislation, as interpreted by the Court of Justice in its decision of 24 march 1994, C.n 275-92, the national authorities <b>have a discretionary power to protect the players and the social order</b>, in regulating the modes of organisation of the lotteries, volume of the bets, destination of the proceeds and especially, in forbidding or restricting these activity, provided that these restrictions are not discriminatory. The Court of justice, in the Zenatti case, has confirmed in substance its previous orientation as regard the legitimacy of restrictions that may derive to the freedom of providing services from the legislation with respect to betting events. Among others, the criminal nature of the activity in question, and the need to “prevent the risk that this operation is directed to fraudulent and criminal ends”. The point of balance that makes the provisions of control and restrictions compatible with the community principle in matters relating to freedom of providing services, has been identified by the Court of justice in the fact that this legislation pursues effectively “the objective of an actual reduction of the opportunities of play” and only as “accessory advantageous consequence” aims also at financing of social activity. The verification is task of the national judge. In the internal law, it its normally recognised the compliance of the legislation at hand with the requirement of the community legislation.</p>
--	--	--



<p>involve an illegitimate restriction of the right of freedom of economic activities, according to the principle stated in art. 41 Cost., not even violations of the community norms on the freedom of providing services. As to the first aspect, there is no violation of the freedom of economic activity, because the mentioned articles in the Constitution provide that this principle has to be harmonised with the other according to which the activity itself cannot be in contrast with the social utility or in such a way as to damage the security. More complex is the question of the compatibility with community legislation. The orientation of the Court of Justice is to consider as legitimate those restrictions with respect to lotteries in the territory of a Member State, where these restrictions are justified on the basis of actual concerns on social policy and fraud-prevention (...). No serious doubt can be raised that the concerned provision are designed to exclude a liberalisation of the games and bets, so as to contribute to the end of preventing frauds or to avoid the spreading of criminality and to pursue, as a result, ends of public order and social security.</p> <p><b>Decision n. 405 of 7 April 1993 of IV Sez. of the Council of State:</b> "When examining the request for an authorisation to operate an area (sala) for the operation of the bets on horse races, under art. 88 TU of 18 June of 1931, n. 773, and art. 161 of R.D. 6 May 1949, n. 635, and of Law 24 March 1942, n. 314, the authority of public security cannot do evaluations with respect to the existence or non existence or markets needs or the potential negative consequences that this may have as a result of the opening of the outlet, but has to make its evaluations based exclusively</p>		<p>The true rationale of art. 4(1) of l. 13 December 1989, n. 401, is to ensure the correctness of the operation of sports competition and not the one of combating fiscal evasion which is only indirectly related to these illegal activities. By the same token, the game of chance is criminally sanctioned not for financial goals, but to the end of avoiding easy enrichments and ruining patrimonial consequences flowing from unproductive and merely chance activities.</p>
---	--	---

on the needs relevant to the public order" (quoted by Tribunale di Palermo, 19 June 2000).

**Consiglio di State, Sez. IV, order of 18 June 1996**, n. 862: "The opening up of a bet-taking outlet relating to foreign sports events represent an activity for which no authorisation may be granted from the public security authority. The community principle of the freedom to provide services, which is not in contrast with the restrictions and prohibitions posed by the national legislation for the social policy and preventions of frauds. No concession can be granted for the operation of bets for which, based on art. 88 T.U.L.P.S. of 18 June 1931, n. 773. The cross-border character of the service provided in the territory of one State (the Italian one) different from the one where the entity organising the betting is localised.

***Lower courts***

Tribunale amministrativo regionale, Set. 01, Sent. N. 00475, of 3 November 1997, Fattori c/ Min. Interno, in II Foro Amministrativo, 1998, 2175, e ne I T.A.R., 1998, I, 170.

**T.A.R. Toscana, of 3 November 1997**: The operation of activity of intermediation aims at putting in contacts Italian gamblers and foreign bookmakers and to effect the relevant payment, is subject to the Italian legislation because it takes place on the national territory and is subject to the public-interest restriction imposed by law, i.e. by the authorisation regime under art. 88 of T.U. of 18 June 1931, n. 773 and of art. 161 of the R.D. 6 May 1940, n. 635 as well as of the

<p>sanctions set out in Art. 4 of the Law 401/1989 as subsequently modified. Based on the community legislation, as interpreted by the Court of Justice in its decision of 24 March 1994, C.n 275-92, the national authorities have a discretionary power to protect the players and the social order, in regulating the modes of organisation of the lotteries, volume of the bets, destination of the proceeds and especially, in forbidding or restricting these activity, provided that these restrictions are not discriminatory. According to art. 19 of Law of 7 August of 1990, n. 241, as replaced by art. 2,(10) of Law 24 December 1993, n. 537, the notice of commencement of activity is an explicit administrative authorisation only in those cases where the formal granting of this one is not subject to evaluations of the Public Administration and depends exclusively on the verification of the requirements by law. For this reason, in case of activity of operation of bets carried out on behalf of a foreign company, an explicit authorisation act is required, having regard of the reasons of protection of public order and of popular reliance that are at the foundations of art. 88 of T.U. and that do not allow to consider as activity the one that the Administration has to carry out on issuing the authorisation.</p> <p><b>T.A.R. Lazio, of 14 March 1996:</b> The effectiveness of the decree through which the “questore” denies the granting of the authorisation at the exercise in the territory of the State of the activity of collecting and transmission to another EU county of bets relating to foreign sports events, having regard to art. 88 of the T.U.L.P.S. is to be interpreted in the light of art. 41 Cost. and of the community principle of the</p>		<p>The Court is of the opinion that the Italian legislation does not involve an illegitimate restriction of the right of freedom of economic activities, according to the principle stated in art.</p>
--	--	--

<p>freedom to provide services, may be stayed based on art. 21 law n. 1034 of 1971.</p> <p><b>T.A.R. Abruzzo of 31 October 1998:</b> The activity of collecting bets, carried out in Italy on behalf of a foreign company, does not consist in a mere transmission of date, but represents a phase of the operation of the bets. As such, it falls under art. 88 T.U. As a result, not only can this not be authorised, but has to be regarded as forbidden according to the law n. 401 of 1989 when the taking of bets on sports events relating to CONI and UNIRE or other sports federation is at play.</p> <p><b>T.A.R. Friuli Venezia Giulia of 23 April 2001:</b> The non authorised activity of taking and transmission of date relating to bets and games on international sports events is an activity of operation of bets, and as such has to be caught under the prohibition of art. 88 T.U. of 18 June 1931, n. 773, of abusive exercise of the same activity. (...) Some T.A.R. have believed that, since the Italian legislation allows a considerable number of games chiefly based on hazard (Lotto, Superenalotto, gratta e vinci, Totogol, Totocalcio, etc.), it not possible to see in the Italian legislation the objective of reducing the opportunity of game which, according to the Court of justice, represent the only justification that may reasonably be invoked by a Member State to restrict the freedom to provide services. This Tribunal thinks that the incontestable proliferation of authorised games of chance does not allow to come to the above conclusion because it does not distinguish between the existing differences between games of chance and those which are based on sports events for</p>		<p>41 Cost., not even violations of the community norms on the freedom of providing services.</p>
--	--	---

<p>which winnings also depend on the skill of the player and – it should also be born in mind – the regularity and fairness in the sport event concerned. It is not a mystery that the possible interconnections between the world of sport and the one of the organised crime are caused by the relevant financial interests that are involved in the bets and that make the risk of fraud and criminality particularly high. As a result, it should be concluded that, at least with respect to the bets relating to these particular types of events that are the sports event – regardless of the place where they take place – the provisions which exist in the Italian legislation answer to this finality of public order, so that no contrast with the community legislation exists.</p> <p><b>T.A.R. Campania of 12 September 2001:</b> The decision of Questore ordering the immediate stop of the activity of taking bets, on the basis of art. 88 of T.U.L.P.S. of 18 June 1931, n.773, to the holder of an exercise that is restricted to taking bets to the players effected elsewhere and to transmit them, with information technology instruments, to the bookmaker, to effect then, on his behalf, the payment of winnings is illegal. The activity of booking, though falling under the concept of a service and so freely operable on the basis of the provisions of the EC Treaty, cannot be operated without the specific authorisation set out in art. 86 T.U. 18 June 1931 n. 773, that, for its release, has to verify that the legal requirements are met.</p> <p><b>T.A.R. Campania, Sez. I, 28 maggio 2003, n. 67:</b> “In view of the negative judgement that the legislation continues to attach to games of</p>		<p>The community principle of the freedom to provide services, which is not in contrast with the restrictions and prohibitions posed by the national legislation for the social policy and preventions of frauds.</p> <p>The community principle of the freedom to provide services, which is not in contrast with the restrictions and prohibitions posed by the national legislation for the social policy and preventions of frauds.</p>
---	--	---

<p>chance, it is manifestly unfounded the question of constitutional legitimacy of art. 718-421, in the part in which they prohibit the opening of new casinos in the Italian territory for contrast with art. 3 of the Constitution. The Constitutional court on the other hand cannot modify an exhaustive listing in criminal matters due to the respect owed to the principle of legality of art. 25. The request for a preliminary ruling of the Court of Justice may not be accepted.</p> <p><b>T.A.R. Lombardia, sez. III, 31 July 2002:</b> “Sisal has to be considered as public concessionaire of public services, since it is vested with the power (ex lege reserved to the State) to organise and operate the “concorsi pronostici”, by collecting proceeds and paying the relevant winnings. As a result, the functions carried out are considered to be a public munus, the relevant activity having an administrative character (...)”.</p> <p><b>T.A.R. Toscana, 3 November 1997:</b> “As the Court said, the national authorities dispose of a discretionary power, sufficient to define the needs of protection of the players, and more in general, to take into account of the socio-cultural specificity of each Member State, of the protection of social order, both as regards the organisation of bets and the volume of the bets, and as regards the destination of the proceeds which are withdrawn from it; in this regard, the evaluation has to be performed by the Authorities themselves, not only as regards the need to restrict the activities of lotteries, but also to prohibit them, provided that these restrictions are not discriminatory. The national legislation is based both on reason of protection of public order and reasons of fiscal character. In this</p>		<p>public-interest restriction imposed by law, i.e. by the authorisation regime</p> <p>it not possible to see in the Italian legislation the objective of reducing the opportunity of game which, according to the Court of justice, represent the only justification that may reasonably be invoked by a Member State to restrict the freedom to provide services. This Tribunal thinks that the incontestable proliferation of authorised games of chance does not allow to come to the above conclusion because it does not distinguish between the existing differences between games of chance and those which are based on sports events for which winnings also depend on the skill of the player and – it should also be born in mind – the regularity and fairness in the sport event concerned. It is not a mystery that the possible interconnections between the world of sport and the one of the organised crime are caused by the relevant financial interests that are involved in the bets and that make the risk of fraud and criminality particularly high. As a result, it should be concluded that, at least with respect to the bets relating to these particular types of events that are the sports event – regardless of the place where they take place – the provisions which exist in the Italian legislation answer to this finality of public order, so that no contrast with the community legislation</p>
--	--	---

<p>regard, the social and moral disfavour, that has always inspired the judgment on these activities, with the consideration that the high proceeds drawn from this sector come back to the community, either being part of the balance of the State or by financing specific sectors or activities of the public entities.</p> <p><b>T.A.R. Valle d'Aosta, 22 July 1992, n. 103:</b> The activity inherent to the operation of the casinos has a public nature, because the public entity draws, through the attribution to another entity of the exercise of the concession itself, a drain of private resources, which is destined to the satisfaction of its public needs.</p> <p><b>T.A.R. Veneto, Sez. III, 9 April 2001, n. 971:</b> The bet-taking activity relating to sports events, when permitted by the Ministry of finance and based on the award of the service following public tender, constitutes public service according to art. 33 d.lgs. 31 March 1998, n. 80</p>		<p>exists.</p> <p>The national legislation is based both on reason of protection of public order and reasons of fiscal character. In this regard, the social and moral disfavour, that has always inspired the judgment on these activities, with the consideration that the high proceeds drawn from this sector come back to the community, either being part of the balance of the State or by financing specific sectors or activities of the public entities.</p>
---	--	--



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# LATVIA



## I. INTRODUCTION

*Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

### 1. General Approach to Gambling

In Latvia, the **Gambling and Lotteries Law** regulates all online and offline market sectors except sales promotional services, which are regulated by the **Goods and Services Lottery law (Law on Promotional Lotteries)**. The laws listed below were passed on a **federal level** and are applicable in the whole territory of Latvia.

To organize lotteries and gambling as a form of business in the Republic of Latvia a **special permission (license)** is required that can be conferred only on companies which are registered in the Register of Enterprises of the Republic (Sec. 8 and 63 **Gambling and Lotteries Law**). In accordance with Art. 10 of the **Law on Joint-Stock Companies**, founders of a joint-stock company may also be **foreign citizens, and legal entities registered in foreign countries in accordance with the Law on Foreign Investment in the Republic of Latvia**. Section 2 of this law provides that for the purposes of engaging in entrepreneurial activity, foreign undertakings (companies) may use **permanent representation offices** (branches, divisions) **in Latvia**. In these cases, permanent representation offices (branches, divisions) of foreign undertakings (companies) must be registered as independent tax payers in the Republic of Latvia, and they must also be registered with the Enterprise Register of the Republic of Latvia by submitting the information set out in Annex 4 of this Law. Among other data, a document confirming the address of the permanent representation office opened in the Republic of Latvia as well as special permits (licences) for engaging in particular types of entrepreneurial activity if the company intends for this office to engage in entrepreneurial activity for which such special permit (licence) is required. This is the case for lotteries and gambling activities (Sec. 8 ss 1 and 63 **Gambling and Lotteries Law**). Pursuant to Sec. 8 ss 1 item 2 **Gambling and Lotteries Law** **foreign investment coming from EU Member States is not restricted**.

The law provides for a **state monopoly** in the field of organizing **lotteries on a state scale** (Sec. 60 **Gambling and Lotteries Law**). The state capital company organises **lotteries on a state scale** if its **stock capital is not less than 200 000 Lats** (Sec. 63 ss 1 **Gambling and Lotteries Law**). In fact, only one license for lotteries on a state scale is allocated - to the state owned company *Latvijas Loto*. For **local scale lotteries, capital companies registered in the Latvian Register of Enterprises** must have a stock capital of not less than 10 000 Lats (Sec. 63 ss 2 **Gambling and Lotteries Law**).

No barriers appear to exist in the Goods and Services Lottery Law (Law on Promotional Lotteries), however Art. 3 of this law requires that a **license** for such activities be obtained.

### 2. Definitions

**Civil Code (latCC)** as it is referred to in the Law on Lotteries and Gambling (latLLG):  
*Translation into English by Translation and Terminology Centre, 2001, bold letters by the institute:*

- **Art. 2281:**  
«A **gambling contract** is a contract by which profit to one party and loss to the other party are made contingent on an unknown future event.»
- **Art. 2282:**  
«A **wager** is a contract by which the parties agree, with respect to a disputable assertion, that the party whose assertion is shown to be wrong shall perform something for the benefit of the other party or a third person.»
- **Art. 2285:**  
«**Lottery** is a contract by which the owner of an object obtains the object according to a definite plan, but the participants in the lottery acquire, for a certain price or free of charge, the chance of winning it.»

**Gambling and Lotteries Law, adopted on November 17, 2005,  
entered into force on January 1, 2006:<sup>599</sup>**

- **Section 1. Terms used in this Law**  
The following terms are used in this Law:
  - 1) **Gambling** – a game where a natural person upon payment of deposit stake may get a gain fully or partially depending on the winning occurrence or circumstances being previously unknown. Such a game on the automatic slot machine where the only gain being free game on the said automatic slot machine, as well as a game on the automatic slot machine with a gain of property nature (save for gain in cash) value whereof being within 10 lati shall be deemed not to be gambling;
  - 2) **Automatic gambling slot machine** – electronic, mechanic or electromechanical device having special program or machinery for the purpose of determination of gain volume intended for gambling arrangements;
  - 3) **Gambling organizer** – capital company incorporated in the Republic of Latvia having received licenses required for gambling arrangements pursuant to the procedure provided by this Law;
  - 4) **Bingo** – gambling, where a player by guessing accidental combination of numbers from preset combinations of numbers has a possibility to get a gain and where the gain volume is conditional upon the drawn or the guessed combination of numbers and total amount of deposit stakes;
  - 5) **Bet** – gambling, where interested person deposit stake and strike a bargain about the possibility or impossibility of any event, and amount of the gain depends on the accuracy of the player's forecast, deposited stake, as well as on the index for calculation of the gain, which is fixed by the rules of game;
  - 6) **Interactive gambling or lottery** – gambling, where the player may take part by using the electronic communication services: the Internet, telephone, television, radio or any other types of electronic communications;
  - 7) **Lottery or raffle** (hereinafter referred to as the lottery) is a game having nature of an agreement of chance and where gains acquired by participant thereof are fully or partially occasional ones.
  - 8) **Lottery organizer** – capital company incorporated in the Republic of Latvia or in special cases also an association or religious organization having received licenses required for lottery arrangement pursuant to the procedure provided by this Law;

<sup>599</sup> Translation into English available via the Latvian lotteries and gambling supervisory inspection.

- 9) **Dice game** – gambling, where the gain is depending on the shaken dice number and the gain factor provided by the rules of game and which is not equipped with special electronic program for the purpose of game control and determination of the gain volume;
- 10) **Game of cards** – gambling, where gain is depending on the cards laid (combination thereof) and the gain factor provided by the rules of game and which is not equipped with special electronic program for the purpose of game control and determination of the gain volume.
- 11) **Table for the game of cards and dice** – table manufactured in an industrial manner having an equipped place for the game manager, places for distribution of players' stakes and layer.
- 12) **Gain** – allowance paid out by the gambling organizer to the player under the gambling rules in event of winning, as well as allowance or property paid out by the lottery organizer to the player under the lottery rules in event of winning.
- 13) **Roulette** (cylindrical game) – gambling, where gain is depending on numbers, symbols or other signs or combination of signs, as well as on the deposit stake and the gain factor stipulated by the game rules and which is not equipped by special electronic program for the purpose of game control and determination of the gain volume;
- 14) **Additional game of games of roulette, cards or dice** – game derived directly from gambling rules, which upon compliance with certain conditions shall provide for additional winning possibilities, upon exclusion of the lottery elements.
- 15) **Roulette gaming-table** – table manufactured in an industrial manner having an equipped place for the game manager, players' places, table layer divided into game fields and mechanically rotating cylinder with red and black numbered fields.
- 16) **Automatic slot machine game** – gambling, where participant's winning possibilities and gain volume is determined by the automatic gambling slot machine.
- 17) **Additional automatic slot machine game** – possibility upon occurrence of specific conditions to play a game for free but with winning opportunities on exclusion of lottery elements provided by the game rules of automatic gambling slot machines and automatic gambling slot machines connected in a system.
- 17) **Totalizator** – gambling, where participants are taking part upon depositing stake and forecasting occurrence, possible or impossible occurrence of one event or several events, or anything that may prove to be true or false and the gain depends on the total amount of the deposit stakes, factor and forecast results. Arrangement of totalizator shall be forbidden as concerns events having already occurred or events known to one or another betting party or to both parties.
- 18) **Game of chance by the telephone** – gambling, where results partly or absolutely depends on an accident and where participant thereof responding to a question or in other way participating in the game, using telephone and paying participation fee in accordance with the tariff for additional services being set up by the game organizer.

– **Section 57. Money or property lotteries**

In the lotteries of money and property, as well as in exclusively money or exclusively property lotteries the participants are taking part through purchase of tickets or other payment of participation fee, and the lottery organizer shall offer as gains money, property, securities, et al.

---

– **Section 58. Numerical lotteries**

In numerical lotteries (lotto, toto, keno, sport lotto, numerical lotto) the gain is being get due to guessing lucky numbers, symbols or other signs or combination of signs mentioned in the rules of lottery, and the gain is depending on volume and amount of the deposit stakes.

– **Section 59. Moment lotteries**

Moment lotteries are lotteries where participants thereto have a possibility to find out their gain immediately after the lottery ticket is purchased.

– **Section 60. The state scale lottery**

- (1) In the Republic of Latvia the monopoly of organizing state scale lotteries is owned by the state. In the state scale lotteries tickets or game cards are distributed exclusively within the territory of the Republic of Latvia. Lottery gains are identified in the way of public lottery.
- (2) In the state scale lotteries total sum of the value of the lottery tickets in single lottery may not be under 100,000 lati.
- (3) Lottery organized within entire territory of the Republic of Latvia shall be deemed to be a state scale lottery.

– **Section 61. The local scale lotteries**

- (1) In the local scale lotteries gains are identified in the way of public lottery, and those have to be organized exclusively within the territory of the appropriate city, district, county or parish. It is forbidden for one organizer to organize local scale lotteries or gambling in a few cities, districts or parishes simultaneously.
- (2) In the local scale lotteries the total sum of the value of the lottery tickets' shall not exceed 10,000 lati.

– **Section 62. The local scale single type lotteries**

- (1) For the local scale single type lottery gains are identified in the way of public lottery, and those have to be organized during the public event and in the place, where it is being organized.
- (2) Tickets for the local scale single type lottery can be distributed only during the appropriate public event and only in the place, where it is being organized, and the total sum of the value of the lottery tickets shall not exceed 500 lati.
- (3) The local scale single type lottery gains must not be money.

**Goods and Services Lottery Law (Law on Promotional Lotteries),  
adopted on July 8, 2003, in force since Jan. 1, 2004:**

*Translation into English was sent by the Latvian lotteries and gambling supervisory inspection*

– Article 1. Definitions:

- 1) **Goods Lottery** – participants enter the game by purchasing goods without a separate lottery fee;
- 2) **Services Lottery** – participants enter the game by signing a contract for
- 8) **Prize Pool** – items offered by the license owner as prize in a single goods or services lottery game and evaluated in Lats by accountant services without a separate lottery fee;  
documentation;

- 
- 9) **Game** – set of activities resulting in a possibility for a participant to win a prize. Prize winner shall be established on the basis of his ability, knowledge or by chance in part or completely.

### 3. Taxes

Pursuant to the **Law on Lotteries and Gambling Duties and Taxes**, companies which, in accordance with the law, have received a licence to organise and run lotteries and games of chance, pay a lottery and gambling tax. A state fee of a variable amount is payable for a special licence depending on the type of game (for specific rates see the list in the synthesis report). If games of chance are organized by means of telecommunications, the gaming tax is 10 percent of all bets paid and accepted regardless of the type of game of chance organized. Non-profit organisations and associations, and religious organisations are exempt from the state fee for the issuance of the special licence as well as from the lotteries tax if they organize only single local lotteries as provided by law.

**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED****a) Federal****1. General**

- Law on Lotteries and Gambling Duties and Taxes, L.V.<sup>600</sup> 2.7.1994, Nr. 76 as amended L.V. 12.11.2003, Nr. 159.
- Law on Joint-Stock Companies<sup>601</sup>
- Law on Foreign Investment in the Republic of Latvia<sup>602</sup>, L.V. 23.2.1993 as amended L.V. 22.8.1996.

**2. Lotteries**

- Gambling and Lotteries Law (*Azartspēļu un izložu likums*), L.V. 7.12.2005, Nr. 195, entered into force mainly on 1.1.2006.

**3. Casino Gaming**

- Gambling and Lotteries Law (*Azartspēļu un izložu likums*), L.V. 7.12.2005, Nr. 195, entered into force mainly on 1.1.2006.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Gambling and Lotteries Law (*Azartspēļu un izložu likums*), L.V. 7.12.2005, Nr. 195, entered into force mainly on 1.1.2006.

**5. Betting**

- Gambling and Lotteries Law (*Azartspēļu un izložu likums*), L.V. 7.12.2005, Nr. 195, entered into force mainly on 1.1.2006.

**6. Bingo**

- Gambling and Lotteries Law (*Azartspēļu un izložu likums*), L.V. 7.12.2005, Nr. 195, entered into force mainly on 1.1.2006.

**7. Media Gambling Services**

- Gambling and Lotteries Law (*Azartspēļu un izložu likums*), L.V. 7.12.2005, Nr. 195, entered into force mainly on 1.1.2006.

**8. Sales Promotional Gambling**

- Law on Goods and Services Lotteries, L.V. 8.7.2003, Nr. 101 as amended L.V. 14.11.2003, Nr. 161.

<sup>600</sup> Latvijas Vestnesis = Latvian Official Gazette

<sup>601</sup> [http://www.fktk.lv/downloads/news\\_en/On\\_Joint\\_Stock\\_Companies.pdf](http://www.fktk.lv/downloads/news_en/On_Joint_Stock_Companies.pdf)

<sup>602</sup> Translation provided by the Latvian Financial and Capital Market Commission  
<http://www.ttc.lv/New/lv/tulkojumi/E0123.doc>

**9. Charity Gambling**

- no specific legislation has been figured out nor was it indicated by the stakeholders contacted in Latvia.

**b) Provincial**

- no legislation on provincial level existing.

**B) DRAFT LEGISLATION****a) Federal**

**1.-9.** no specific projects.

**b) Provincial**

– no specific projects.



**C) SELF-REGULATION**

- no specific instruments foreseen.

**D) JURISPRUDENCE**

- No specific case law has been figured out nor was it indicated by the stakeholders contacted.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

A **special permission (license)** is required to organize lotteries and gambling as a form of business in the Republic of Latvia which permission can be conferred only to companies which are registered in the Register of Enterprises of the Republic (Sec. 8 and 63 **Gambling and Lotteries Law**). In accordance with Art. 10 of the **Law on Joint-Stock Companies**<sup>603</sup> founders of a joint-stock company may also be **foreign citizens and legal entities registered in foreign countries in accordance with the Law on Foreign Investment in the Republic of Latvia**<sup>604</sup>. Section 2 of this law provides that for the purposes of engaging in entrepreneurial activity, foreign undertakings (companies) may use **permanent representation offices** (branches, divisions) **in Latvia**. In these cases permanent representation offices (branches, divisions) of foreign undertakings (companies) must be registered as independent tax payers in the Republic of Latvia, and they must also be registered with the Enterprise Register of the Republic of Latvia by submitting the information set forth in Annex 4 of this Law. Among other data, a document confirming the address of the permanent representation office opened in the Republic of Latvia as well as special permits (licences) for engaging in particular types of entrepreneurial activity are required if the company intends the office to engage in entrepreneurial activity for which such special permit (licence) is required. This is the case for lotteries and gambling activities (Sec. 8 ss 1 and 63 Gambling and Lotteries Law). Pursuant to Sec. 8 ss 1 item 2 Gambling and Lotteries Law **foreign investment coming from EU Member States is not restricted**.

According to Sections 10, 64 and 82 ss 2 item 2 of the Gambling and Lotteries Law the special permission (license) for organising lotteries and gambling is issued by the Lotteries and Gambling Supervisory Inspection under the supervision of the Ministry of Finance. The gambling license is issued for an unlimited period of time and shall be reregistered each year (Sec. 10 ss 2 Gambling and Lotteries Law).

Section 53 ss 5 of the Gambling and Lotteries Law provides that programmes and equipment used for organizing **interactive games** should be placed in the territory; **only in the case of force majeure may programmes and equipment that are outside of the territory of Latvia be used**.

##### 2. Lotteries

**A state monopoly of organizing state scale lotteries** exists in Latvia under Section 60 of the Gambling and Lotteries Law.

##### 3. Casino Gaming

See III. a) 1.

<sup>603</sup> [http://www.fktk.lv/downloads/news\\_en/On\\_Joint\\_Stock\\_Companies.pdf](http://www.fktk.lv/downloads/news_en/On_Joint_Stock_Companies.pdf)

<sup>604</sup> <http://www.ttc.lv/New/lv/tulkojumi/E0123.doc>

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

According to point 6 of the transitional provisions of the Gambling and Lotteries Law outside casinos and gambling halls **not more than five automatic gambling slot machines** may be installed and operated. Pursuant to point 7 of the transitional provisions of the Gambling and Lotteries Law **as from 1 January 2006 no licenses** for installation and operation of automatic gambling slot machines outside casinos and gambling halls are issued. Pursuant to point 8 of the transitional provisions of the Gambling and Lotteries Law **as from 1 January 2007** installation and operation of automatic gambling slot machines outside casinos and gambling halls shall be **prohibited**.

**5. Betting**

See III. a) 1.

**6. Bingo**

See III. a) 1.

**7. Media Gambling Services**

See III. a) 1.

**8. Sales Promotional Gambling**

The Goods and Services Lottery Law (Law on Promotional Lotteries) poses no barriers, however Art. 3 of this law requires that a **license** be obtained for such activities.

**9. Charity Gambling**

Given that no legislation has been figured out no barriers to indicate.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>Section 8. Gambling and Lotteries Law Requirements for the gambling organizer</b>  (1) The <b>license</b> to organize gambling (hereinafter referred to as the license) may be received by the gambling organizer corresponding to the following criteria:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. amount of the paid stock capital (statutory fund) thereof is not less than 1,000,000 lati</li> <li>2. interest of foreign members or stockholders in the capital company stock capital shall not exceed 49 percent. The said requirements shall concern no investors from the European Union Member States, as well as events when different provisions for foreign investments are prescribed by international treaties ratified by the Saeima (Parliament).</li> </ol> <p><b>Section 63. Gambling and Lotteries Law Rights to organize lotteries</b>  (1) State scale lotteries are organized by the state capital company the paid-up capital whereof being not less than 200,000 lati.  (2) The local scale lotteries are organized by the capital companies incorporated with the Register of the Enterprises of the Republic of Latvia the paid-up capital whereof being not less than 10,000 lati is.</p>		<p>The limited information that is currently available to us about Latvian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>

<p><b>Section 2 of the Law on Foreign Investment in the Republic of Latvia:</b> This law provides that foreign undertakings (companies) may use <b>permanent representation offices</b> (branches, divisions) in <b>Latvia</b> for the purposes of engaging in entrepreneurial activity. In these cases, permanent representation offices (branches, divisions) of foreign undertakings (companies) must be registered as independent tax payers in the Republic of Latvia, and they must also be registered with the Enterprise Register of the Republic of Latvia.</p>	<p><b>Permanent representation offices in Latvia</b></p>	
<p><b>Section 60 Gambling and Lotteries Law:</b> In the Republic of Latvia the monopoly of organizing state scale lotteries is owned by the state.</p>	<p><b>State monopoly for state scale lotteries</b></p>	<p>Refer above, this point.</p>
<p><b>Section 53 ss 5 Gambling and Lotteries Law:</b> The program used for organization of the interactive games and the equipment ensuring operation thereof should be located in the territory of the Republic of Latvia. In the case of force majeure it is allowed to use reserve programs and equipment ensuring operation thereof, which are located outside of the territory of the Republic of Latvia, previously informing the Lotteries and Gambling Supervisory Inspection thereon.</p>	<p>There exists a <b>territorial restriction</b> concerning the placement of programs and equipment for interactive games. Only in exceptional cases is the use of programs and equipment abroad permitted.</p>	<p>Refer above, this point.</p>

<p>According to point 6 of the <b>transitional provisions of the Gambling and Lotteries Law</b> outside casinos and gambling halls <b>not more than five automatic gambling slot machines</b> may be installed and operated. Pursuant to point 7 of the transitional provisions of the Gambling and Lotteries Law <b>as from 1 January 2006 no licenses</b> for installation and operation of automatic gambling slot machines outside casinos and gambling halls are issued. Pursuant to point 8 of the transitional provisions of the Gambling and Lotteries Law <b>as from 1 January 2007</b> installation and operation of automatic gambling slot machines outside casinos and gambling halls shall be <b>prohibited</b>.</p>	<p><b>Restriction</b> to five gambling machines outside casinos</p> <p><b>No licenses</b> for gambling machines outside casinos</p> <p><b>Prohibition</b> of gambling machines outside of casinos</p>	<p>Refer above, this point.</p>
--	---	---------------------------------

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entry (on the basis of information currently available)



**C) SELF-REGULATION**

No entry (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entry (on the basis of information currently available)



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# LITHUANIA

## I. INTRODUCTION<sup>605</sup>

### 1. General Approach to gambling

Lithuania is a unitary state. Law on Games of 17 May 2001 (No IX-325) establishes the conditions and procedure for the operation of gaming in the Republic of Lithuania. Furthermore, the Law on lotteries of 1 July 2003 (No IX-1661) regulates the conditions and procedure for operating lotteries in the country. The purpose of the Law on Lotteries is to ensure the fulfilment of obligations undertaken by lottery operators in respect of players and to ensure the protection of the rights of players and lottery operators.

**Gaming licences shall be issued by the State Gaming Control Commission** (hereinafter referred to as the “Control Commission”). Prior to issuing a gaming licence, the Control Commission must receive the conclusions of the State Security Department, the Financial Crime Investigation Service under the Ministry of the Interior, the Special Investigation Service and the Police Department under the Ministry of the Interior. According to the Gaming Law there are different types of gaming licences and they can be issued to operate: 1) table games and category A machine gaming; 2) category B machine gaming; 3) bingo; 4) totalisator; 5) betting. A single company may be issued all types of licences.

**Gaming shall be operated by public and private companies which act in accordance with the procedure established by the Lithuanian Company Law** and which have obtained a licence to carry out this activity and permits to open gaming machine halls, bingo halls and gaming establishments (casinos) or when the Control Commission approves totalisator or betting regulations.

**It is prohibited to operate gaming which is not provided for in the Gaming Law or to operate it in violation of the procedure established in the Law on games.**

### 2. Definitions

Lithuanian Law on Games recognizes following types of gaming:

#### 1. *Machine gaming*

- **games by gaming machines of category A** are played when tokens are inserted into the gaming machine and the winnings are paid out in tokens by the machine. The result of the game and the amount of winnings are determined by the gaming machine;
- **games by gaming machines of category B** are played when coins and (or) tokens are inserted into a gaming machine and the winnings are paid out in money or tokens. The result of the game and the amount of winnings are determined by the gaming machine.

---

<sup>605</sup> *Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

---

## 2. *Bingo*

is a game which is played with cards bearing numbers and a scoreboard; the amount of winnings depends on the total amount of stakes and the combination of numbers selected at random. The total bingo winnings fund shall comprise at least 50 percent of the total amount of stakes.

## 3. *Table games*

- **roulette** is a game which is played by guessing in which slot a ball dropped on a spinning wheel will stop; the amount of winnings depends on the total amount of stakes and the winning ratio fixed in advance;
- **card or dice game** is played when the winner and the amount of winnings is determined on the basis of symbols of the cards dealt or the score of dice.

## 4. *Totalisator*

is a game which is played by guessing the result of a sporting event where the amount of winnings depends on the ratio between the bet size fixed in advance by totalisator operators and the winnings fund. The total totalisator winnings fund shall comprise at least 50 percent of the total amount of the bets made.

## 5. *Betting*

means mutual betting on the outcome of an event based on guessing where the amount of winnings depends on the amount of the bet made and the betting ratio fixed in advance by the betting intermediary.

## 6. *Lotteries*

**The Law on Lotteries of 1 July 2003 (No IX-1661) divides lotteries according to their scale into national and local lotteries.**

According to their nature **lotteries are divided** by this Law into:

- **numeric lotteries** where a correct choice of numbers and/or other symbols leads to winning a prize, while the prize and its amount are predetermined by the sum paid for the lottery ticket and the selection of numbers and/or other symbols chosen by the player matches the winning selection in a lottery. The price of a numeric lottery ticket shall be fixed or the player may choose the ticket price;
- **instant lotteries** where prizes and their amount become known immediately after the player purchases a lottery ticket and checks it in accordance with the procedure set out in the lottery rules. The price of an instant lottery ticket shall be fixed;
- **classic lotteries** where prizes are won by choosing a lottery ticket with printed numbers and/or symbols unknown to the player, while the prize and its amount is predetermined by the number of numbers and/or other symbols printed on the lottery ticket that matches those drawn in a lottery. The price of a classic lottery ticket shall be fixed;
- **sports lotteries** where a correct choice of numbers and/or other symbols which specify the result of a sporting event leads to winning a prize, while the prize and its amount are predetermined by the number of correct numbers and/or symbols chosen by the player which depends on the result of the sporting event. The price of a sports lottery ticket shall be fixed.

According to the **manner of distributing lottery tickets**, data processing and paying out prizes, lotteries are subdivided into:

- **remote communication computer lotteries** where lottery tickets are sold and prizes are paid out through remote communication computer network terminals located in different places of the Republic of Lithuania and linked by way of telecommunication with the central host computer which ensures a centralised recording of lottery ticket sales and prize pay-outs;
- **offline lotteries** where lottery tickets are sold and prizes are paid out without the use of remote communication computer network terminals;
- **telephone lotteries** where the information required for entering a lottery is transmitted to the lottery's computer database by telephone and a recording is made in the database evidencing participation in the lottery. The player shall pay for entering the lottery through a telephone network operator;
- **online lotteries** where the information required to enter a lottery is transmitted to the lottery's computer database by the Internet and a recording is made in the database evidencing participation in the lottery. The player shall pay for entering the lottery through telecommunication service systems of credit institutions.

Media gambling, promotional games and charity lotteries are not explicitly regulated by Law. If required, such games will be regulated by decision of state authority according to the existing regulation by analogy.

### 3. Taxes

*Lottery and gaming tax* shall be paid by legal persons that operate lotteries in accordance with the Law on Lotteries and gaming in accordance with the Gaming Law and is regulated by Law on Lottery and Gaming tax. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. The standard rate of tax for all corporation in Lithuania is for the year 2005 15%.

The taxable period in respect of lottery and gaming tax shall be one quarter of a calendar year.

The lottery and gaming tax base shall be:

- in respect of **lotteries**, the total face value of the tickets distributed in a lottery,
- in respect of **bingo, totalisator and betting**, the total amount of proceeds less the amount of prizes actually paid out,
- in respect of **machine gaming and table games**, a fixed amount for each gaming device (gaming machine, roulette, card or dice table).

When operating **lotteries**, a tax rate of 5% shall be imposed on the lottery and gaming tax base.

When operating **bingo, totalisator and betting**, a tax rate of 15% shall be imposed on the lottery and gaming tax base.

When operating **machine gaming and table games**, a fixed tax amount shall be imposed on each gaming device:

- 
- 1) LTL 1 800 (app. 521 EUR) per **gaming machine of category A**<sup>606</sup> for each taxable period;
  - 2) LTL 600 (app. 174 EUR) per **gaming machine of category B**<sup>607</sup> for each taxable period;
  - 3) LTL 12 000 (app. 3.475 EUR) per **roulette, card or dice** table for each taxable period.

Legal persons operating lotteries, bingo, totalisator and betting shall assess the lottery and gaming tax on the basis of the tax rate specified above and pay it to the budget after the end of each taxable period before the 15th day of first month of the next taxable period.

Lottery and gaming tax paid by legal persons operating national lotteries in accordance with the Law on Lotteries and gaming in accordance with the Gaming Law shall be entered in the state budget. Lottery and gaming tax paid by legal persons operating local lotteries in accordance with the Law on Lotteries shall be entered in the budget of the municipality which has issued a lottery operating licence.

---

<sup>606</sup> A gaming machine of category A means a gaming machine with unlimited winnings where the maximum single winning is not limited.

<sup>607</sup> A gaming machine of category B means a gaming machine with limited winnings where the maximum single winning does not exceed LTL 200, the maximum amount of a stake made per game does not exceed LTL 1 and the duration of a single game is not less than 3 seconds.

**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED**

- Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas (Law on games 17.03.2001)
- Lietuvos Respublikos loterijų įstatymas (Law on lotteries 01.07.2003)
- Lietuvos Respublikos loterijų ir azartinių lošimų mokesčio įstatymas (Law on Lottery and gaming Tax 17.05.2001)
- Azartinių lošimų licencijavimo taisyklės (Regulation on Gaming Licencing 09.12.2003)
- Didžiųjų ir mažųjų loterijų licencijavimo taisyklės (Regulation on Local and National Lotteries Licencing 09.12.2003)
- Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nuostatai (Regulation of State Gaming Control Commission 09.12.2003)
- Lošimo įrenginio tipo tvirtinimo tvarka (Rules on Gaming Devices Type Approval 25.04.2003)
- Totalizatoriaus ir lažybų punktų steigimo tvarka (Rules on Establishment of Totalizator and Betting Stations 05.10.2001)
- Lošimus organizuojančių bendrovių finansinių ataskaitų sudėties ir jų pateikimo valstybinei lošimų priežiūros komisijai tvarka (Rules on Financial Statement Composition and of its Supply by Gaming Operators to the State Gaming Control Commission 11.01.2002)
- Lietuvos lošimo įrenginių registro nuostatai (Regulation on gaming Devices Register of the Republic of Lithuania 25.04.2003)



**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

According to Art. 8 of the Law on games (17.05.2001) **only joint stock companies incorporated according Lithuanian business law in Lithuania may receive a licence for gambling business in Lithuania** (All of the shares of a gaming company shall be registered shares).

**It is prohibited to operate gaming which is not provided for in the Law on games or to operate it in violation of the procedure established in the Law on games.**

The operation of gaming shall be prohibited in the following locations:

1) residential houses, except those where non-residential premises located on the ground floor have been adapted for other activity according to the design and use of the building and which have a separate entrance from the street, which does not coincide with the stairwell entrance; 2) pre-school establishments; 3) general education schools; 4) vocational training establishments; 5) higher schools; 6) higher educational establishments; 7) additional and non-formal educational establishments; 8) health care establishments; 9) children's sanatoriums; 10) cultural establishments; 11) libraries; 12) theatres; 13) museums and exhibition halls; 14) credit and other financial institutions; 15) shops, except for betting and totalisator stations in shopping centres which are designated not only for shop activities and which, according to the building layout plan, have separate premises; 16) state and municipal institutions and establishments; 17) cinemas, railway and bus stations, airports, seaports, except for machine gaming where it is operated in separate premises which are not related to the direct functions of such establishments; 18) post offices, except for betting and totalisator stations established therein.

**A gaming company is further prohibited from ensuring the fulfilment of the obligations undertaken by other entities as well as from granting any kind of loans to other persons. It is also prohibited by the Law on games to use bank (debit, credit) cards for payment and install ATM machines in premises where gaming is operated.**

**The advertising of gaming shall be prohibited in the territory of the Republic of Lithuania, except where it contains only the name of a gaming company, gaming establishment (casino), bingo or machine hall, totalisator or betting station, the address of places at which gaming is operated, types of gaming and the number of gaming devices in a gaming establishment (casino), bingo or machine hall.**

**The right to operate a lottery belongs according Art. 6 of the Law on lottery to the following persons:**

- 1) **in respect of national lotteries, only to enterprises of the Republic of Lithuania** and those foreign enterprises with a registered branch which act in conformity with the procedure established by the laws of the Republic of Lithuania, comply with the requirements of this Law and which have been issued a licence to operate a major lottery;
- 2) **in respect of local lotteries, to legal persons of the Republic of Lithuania and those foreign legal persons with a registered branch which act in conformity with the procedure established by the laws of the Republic of Lithuania, comply with the requirements of this Law and which have been issued a licence to operate minor lotteries.**

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Law on games (17.05.2001) Art. 8 Only joint stock <b>companies incorporated according Lithuanian business law</b> in Lithuania may receive licence for gambling business in Lithuania (All of the shares of a gaming company shall be registered shares).</p>	<p>Only joint stock <b>companies incorporated according Lithuanian business law</b> in Lithuania may receive licence for gambling business in Lithuania</p>	<p>The information that is currently available to us about Lithuanian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>
<p>Law on games (17.05.2001) Art. 10/9: The <b>advertising of gaming shall be prohibited</b> in the territory of the Republic of Lithuania, except where it contains only the name of a gaming company, gaming establishment (casino), bingo or machine hall, totalisator or betting station, the address of places at which gaming is operated, types of gaming and the number of gaming devices in a gaming establishment (casino), bingo or machine hall</p>	<p>The <b>advertising of gaming shall be prohibited</b> in the territory of the Republic of Lithuania, except where it contains only the name of a gaming company, gaming establishment (casino), bingo or machine hall, totalisator or betting station, the address of places at which gaming is operated, types of gaming and the number of gaming devices in a gaming establishment (casino), bingo or machine hall.</p>	<p>Refer above, this point</p>

<p>Law on lotteries (1 July 2003) The right to operate a lottery belongs according Art. 6 of the Law on lottery to the following persons:</p> <p>1) in respect of national lotteries, only to enterprises of the Republic of Lithuania and those foreign enterprises with a registered branch which act in conformity with the procedure established by the laws of the Republic of Lithuania, comply with the requirements of this Law and which have been issued a licence to operate a major lottery;</p> <p>2) in respect of local lotteries, to legal persons of the Republic of Lithuania and those foreign legal persons with a registered branch which act in conformity with the procedure established by the laws of the Republic of Lithuania, comply with the requirements of this Law and which have been issued a licence to operate minor lotteries.</p>	<p>The right to operate a lottery belongs only to the following persons:</p> <p>1) in respect of national lotteries, only to enterprises of the Republic of Lithuania and those foreign enterprises with a registered branch which act in conformity with the procedure established by the laws of the Republic of Lithuania, comply with the requirements of this Law and which have been issued a licence to operate a major lottery;</p> <p>2) in respect of local lotteries, to legal persons of the Republic of Lithuania and those foreign legal persons with a registered branch which act in conformity with the procedure established by the laws of the Republic of Lithuania, comply with the requirements of this Law and which have been issued a licence to operate minor lotteries.</p>	<p>Refer above, this point</p>
---	--	--------------------------------

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# LUXEMBOURG

## I. INTRODUCTION

**Nota bene** - Le présent rapport national a été réalisé en considération des termes de référence fixés par la Commission européenne dans le cadre de l'étude des jeux de hasard dans le marché intérieur de l'Union Européenne. L'objet et l'étendue du rapport résultent ainsi du respect de ces derniers. Pour plus de détails voir:

Executive Summary, points 1. Purpose of the Study et 2. Methodology

### 1. Luxembourg position on gambling

La réglementation luxembourgeoise repose sur **un principe d'interdiction de l'exploitation des jeux de hasard** fixé à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 1977. Tout jeu autorisé fonctionne donc sur la base d'une dérogation à cette interdiction. Tel est le cas des loteries, des paris relatifs aux épreuves sportives et des casinos. Les autorisations sont délivrées sous conditions par les autorités grand-ducales compétentes.

A cet égard, l'Œuvre Nationale de secours Grande-duchesse Charlotte est un établissement public chargé de l'organisation de la Loterie Nationale. Elle dispose d'un monopole d'organisation des loteries publiques. Elle perçoit 30/72<sup>ème</sup> des recettes de la Loterie Nationale. L'opération d'autres loteries nationales est soumise à l'autorisation des autorités après avis conforme de l'Œuvre Nationale. A l'heure actuelle, deux loteries allemandes sont autorisées à organiser des loteries sur le territoire luxembourgeois.

Des jeux-concours publicitaires, des loteries et tombolas gratuites organisés exclusivement aux fins de propagande commerciale ne sont pas considérées comme des jeux de hasard au sens de la Loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives (cf. l'article 2 de la Loi du 20 avril 1977, Mém. 1977, 548.). L'organisation de ces jeux est autorisée, dès lors qu'ils répondent à un certain nombre de conditions, fixées à l'article 21 de la loi du 30 juillet 2002 (Mém. 2002, A, n° 49).

### 2. Definitions

#### *Jeu de hasard*

Le jeu qui, soit par lui-même, soit en raison des conditions dans lesquelles il est pratiqué, est de nature telle que le hasard y prévaut sur l'adresse physique ou intellectuelle des joueurs. Un jeu ne perd pas son caractère de jeu de hasard, si l'adresse peut exceptionnellement assurer des gains à des personnes spécialement exercées, alors qu'il convient de se placer au niveau de la généralité des joueurs et de ne pas tenir compte de l'habileté spéciale acquise par quelques-unes.<sup>608</sup>

Ne sont pas considérés comme jeux de hasard au sens de la Loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, les jeux-concours publicitaires, ni les loteries et tombolas gratuites organisés exclusivement aux fins de propagande commerciale.<sup>609</sup>

<sup>608</sup> Lux. 13 novembre 1958, P. 17, 390.

<sup>609</sup> Article 2 de la Loi du 20 avril 1977.

***Pari***

Un contrat aléatoire par lequel deux ou plusieurs personnes, qui sont d'avis divergents sur un sujet quelconque, conviennent que celle dont l'opinion se révélera exacte bénéficiera d'une prestation déterminée de la part de l'autre ou des autres. Dans le «pari mutuel», les participants parient mutuellement les uns contre les autres tandis que dans le «pari à la cote», chaque parieur mise séparément contre l'organisateur qui prend un risque selon une cote préalablement convenue avec le joueur.<sup>610</sup>

***Casino***

Un établissement installé dans l'intérêt du tourisme et exploitant dans des locaux spéciaux, distincts et séparés, des jeux de hasard.<sup>611</sup>

***Loterie***

Une opération offerte au public moyennant un enjeu et faisant naître l'espérance d'un gain acquis par la voie du sort.

***Appareils de jeux***

Des appareils dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui peuvent procurer au joueur un avantage moyennant un enjeu.<sup>612</sup>

***Bingo***

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

***Loteries commerciales***

Des opérations organisées à des fins de propagande commerciale et faisant naître chez le consommateur l'espérance d'un gain acquis par la voie du sort.

***Loteries organisées dans un but charitable***

Des loteries exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts ou à tout autre but d'utilité publique.<sup>613</sup>

***Jeux de hasard organisés via un media***

Ces jeux peuvent revêtir la forme de loteries commerciales.

---

<sup>610</sup> Article 1 par. 2 du Règlement grand-ducal du 7 septembre 1987 concernant les paris.

<sup>611</sup> Article 5 de la Loi du 20 avril 1977, Mém. 1977, 548.

<sup>612</sup> Article 3 de la Loi du 20 avril 1977, Mém. 1977, 548.

<sup>613</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Loi du 15 février 1882, Mém. 1882, 129, inséré par la Loi du 1<sup>er</sup> août 2001, Mém. 2001, 2440.



### 3. Taxes

L'article 12 de la Loi du 20 avril 1977<sup>614</sup> dispose que l'Etat grand-ducal opère un prélèvement sur le produit des jeux au profit des communes et de l'Etat. Ce produit est constitué pour les jeux de contrepartie (roulette etc.), par la différence entre l'avance faite par l'établissement et l'encaissement réalisé en fin de partie. Une perte éventuelle en fin de partie est reportable sur le résultat des journées suivantes. La différence est diminuée d'un abattement de 25%.

Pour les jeux de commerce (bridge etc.) et de cercle (baccara etc.), le produit est constitué par le montant intégral des redevances perçues au profit de l'établissement à l'occasion des parties engagées.

Le taux du prélèvement peut être proportionnel ou progressif et est déterminé par un règlement d'administration publique. Le taux peut varier d'un jeu à l'autre, sans pouvoir être ni inférieur à 10%, ni supérieur à 80% (article 12 par. 2 de la loi du 20 avril 1977). Le prélèvement est dû au moment où les recettes sont effectuées. L'article 12 par. 5 dispose que des jeux de hasard sont exonérés des impôts frappant le revenu et la fortune ainsi que de la TVA.

Pour les paris sportifs, le prélèvement est fixé à 15% des sommes brutes engagées dans le pari.<sup>615</sup> Le prélèvement est dû par l'exploitant des paris sur épreuves sportives. **L'exploitant résidant à l'étranger est tenu de désigner un mandataire demeurant au Grand-duché de Luxembourg, qui est tenu solidairement du paiement du prélèvement.**<sup>616</sup>

---

<sup>614</sup> Mém. 1977, 548.

<sup>615</sup> Article 17 du Règlement Grand-ducal du 7 septembre 1987 concernant les paris relatifs aux épreuves sportives.

<sup>616</sup> Article 18 du Règlement Grand-ducal du 7 septembre 1987 concernant les paris relatifs aux épreuves sportives.

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### 1. General

(versions consolidées officielles, à consulter sur le site-web <http://www.legilux.public.lu/>)

- **Loi du 15 février 1882 sur les loteries**, Mém. 1882, 129.
- **Arrêté Grand-ducal du 13 juillet 1945** portant création de la Loterie Nationale, Mém. 1945, 392.
- **Loi du 20 avril 1977** relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, Mém. 1977, 548.
- **Règlement grand-ducal du 12 février 1979** pris en exécution des articles 6 et 12 de la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, Mém. 1979, 146.
- **Règlement Grand-ducal du 7 septembre 1987** concernant les paris relatifs aux épreuves sportives, Mém. 1987, 1739.
- **Loi du 14 août 2000** relative au commerce électronique modifiant le code civil, le nouveau code de procédure civile, le code de commerce, le code pénal et transposant la directive 1999/93 du 13 décembre 1999 relative à un cadre communautaire pour les signatures électroniques, la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, certaines dispositions de la directive 97/7/CEE du 20 mai 1997 concernant la vente à distance des biens et des services autres que les services financiers, Mém. 2000, A, n° 96.
- **Loi du 30 juillet 2002** réglementant certaines pratiques commerciales, sanctionnant la concurrence déloyale et transposant la directive 97/55/CE du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 84/450/CEE sur la publicité trompeuse afin d'y inclure la publicité comparative, Mém. 2002, A, n° 49.

#### 2. Lotteries

- **Loi du 15 février 1882** sur les loteries, Mém. 1882, 129.
- **Arrêté Grand-ducal du 13 juillet 1945** portant création de la Loterie Nationale, Mém. 1945, 392.
- **Loi du 20 avril 1977** relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, articles 1 et 2, Mém. 1977, 548.

#### 3. Casino Gaming

- **Loi du 20 avril 1977** relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, article 1 et articles 5 et suivants, Mém. 1977, 548.
- **Règlement grand-ducal du 12 février 1979** pris en exécution des articles 6 et 12 de la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, Mém. 1979, 146.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- **Loi du 20 avril 1977** relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, articles 1 et 3, Mém. 1977, 548.

**5. Betting**

- **Loi du 20 avril 1977** relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, article 1 et article 4, Mém. 1977, 548.
- **Règlement Grand-ducal du 7 septembre 1987** concernant les paris relatifs aux épreuves sportives, Mém. 1987, 1739.

**6. Bingo**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**7. Media Gambling Services**

- **Loi du 20 avril 1977** relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, article 1 et article 2, Mém. 1977, 548.

**8. Sales Promotional Gambling**

- **Loi du 20 avril 1977** relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, article 1 et article 2, Mém. 1977, 548.
- **Loi du 15 février 1882** sur les loteries, article 1.2, Mém. 1882, 129.
- **Loi du 30 juillet 2002** réglementant certaines pratiques commerciales, sanctionnant la concurrence déloyale et transposant la directive 97/55/CE du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 84/450/CEE sur la publicité trompeuse afin d'y inclure la publicité comparative, article 21, Mém. 2002, A, n° 49.

**9. Charity Gambling**

- **Loi du 20 avril 1977** relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, article 1, Mém. 1977, 548.
- **Loi du 15 février 1882** sur les loteries, article 1, Mém. 1882, 129.

**B) DRAFT LEGISLATION**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**C) SELF-REGULATION**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**D) JURISPRUDENCE****1. General**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**2. Lotteries**

Jugement du tribunal administratif du 7 mai 2003, n° 10569<sup>617</sup>

**3.-9.**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

---

<sup>617</sup> A consulter sur le site-web: <http://www.ce.etat.lu/>.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

La réglementation luxembourgeoise des jeux de hasard repose sur un **principe d'interdiction de l'exploitation des jeux** fixé à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 1977. **Tout jeu autorisé fonctionne sur la base d'une dérogation à cette interdiction.** Tel est le cas des loteries, des paris relatifs aux épreuves sportives et des casinos.

Par ailleurs, le **Loi du 30 juillet 2002** réglementant certaines pratiques commerciales, sanctionnant la concurrence déloyale et transposant la directive 97/55/CE du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 84/450/CEE sur la publicité trompeuse afin d'y inclure la publicité comparative<sup>618</sup>, prévoit dans son article 4 litt. e que **l'annonceur qui fait naître par la conception ou la présentation de la communication, l'impression que le consommateur a gagné un lot, doit fournir ce lot au consommateur.**

##### 2. Lotteries

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 1977<sup>619</sup> pose un **principe d'interdiction de l'exploitation des jeux de hasard**. Les loteries de dimension nationale sont ainsi prohibées sauf si elles ont été autorisées par le Ministère de la justice après avis conforme de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-duchesse Charlotte.

Dans un jugement rendu le 7 mai 2003<sup>620</sup>, le tribunal administratif a rejeté le recours en annulation d'une décision du Ministre de la justice (après avis conforme de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-duchesse Charlotte) refusant à une fondation de droit néerlandais l'autorisation d'organiser, à partir du Luxembourg, une loterie internationale.

L'Œuvre Nationale de Secours Grande-duchesse Charlotte organise la Loterie Nationale et a permis par ailleurs à deux loteries allemandes de proposer des produits sur le territoire du Luxembourg.

##### ***La Loterie Nationale***

C'est l'arrêté du 13 juillet 1945<sup>621</sup> qui crée une Loterie nationale dont l'organisation est confiée à l'œuvre nationale de secours Grande-duchesse Charlotte<sup>622</sup>. L'Œuvre Nationale de Secours Grande-duchesse Charlotte est un établissement public jouissant de la personnalité civile. Le président du Conseil d'Administration est nommé par le Grand-duc. Les attributions publiques de l'œuvre sont multiples:

- elle est notamment chargée de l'organisation de la Loterie Nationale dont elle perçoit 30/72 des recettes;

<sup>618</sup> Mém. 2002, A, n° 49.

<sup>619</sup> Mém. 1977, 548.

<sup>620</sup> A consulter sur le site-web: <http://www.ce.etat.lu/>.

<sup>621</sup> Mém. 1945, 392.

<sup>622</sup> Cf. le site-web de la Loterie Nationale luxembourgeoise: <http://www.loterie.lu/fr/>.

- toute autre loterie publique que la Loterie Nationale, dont la valeur des billets à émettre dépasse la somme de 2.500 euros doit être autorisée à exercer sur son avis conforme (article 4 de l'arrêté du 13 juillet 1945);
- elle est autorisée à accepter les dons et legs.

La Loterie Nationale offre des jeux dits de grattage (Picobello, Banco, Elo !, BlackJack, TuttiQuanti, Domino, Cash for Life) et des jeux dits de tirage (Euro Millions et Zubito).

### *Les loteries allemandes*

Deux loteries allemandes sont par ailleurs autorisées à proposer des lottos sur le territoire luxembourgeois. La société Lotto Rheinland-Pfalz et ses Toto-Fußballwetten est représentée au Luxembourg depuis 1953. Son exploitation était alors assurée par une agence générale située à Luxembourg-Ville. En 1983, le ministère de la justice luxembourgeois lui a accordé l'autorisation de commercialiser le loto allemand. En 1984, la société Saarland-Sporttoto a également été autorisée à exploiter le loto allemand. Le jeu de lotto est depuis lors proposé par deux exploitants, dont les sièges sont situés respectivement à Coblenze et à Sarrebruck. Les parieurs luxembourgeois ont également la possibilité de jouer au Toto classique selon le principe du 13er-Wette. Le Super 6 et le Spiel 77 sont également proposés sur les bulletins de Lotto et de Toto. Depuis août 2000, l'ODDSET (forme de paris sportifs) est également proposé sur le territoire luxembourgeois. Un impôt est prélevé sur les loteries allemandes au profit de l'Etat luxembourgeois (loi du 30 juillet 1983). Par ailleurs, la Fédération Luxembourgeoise de Football et l'Oeuvre Nationale de Secours Grande-duchesse Charlotte reçoivent également une partie du profit des jeux pour le développement d'activités sociales, culturelles et sportives.

### 3. Casino Gaming

Aux termes des articles 5 et suivants de la loi du 20 avril 1977, et par exception à l'interdiction de principe des jeux de hasard édictée à l'article 1, **des autorisations d'ouverture de casinos peuvent être accordées «dans l'intérêt du tourisme»** sur décision du Conseil du gouvernement, et ce, après l'étude d'un cahier des charges.

La liste des jeux pouvant être exploités dans les casinos figure à l'article 1<sup>er</sup> du Règlement grand-ducal du 12 février 1979 (jeux de contrepartie, jeux de cercle et machines à sous).

Par ailleurs, aux termes de l'article 2-14 de la loi du 12 novembre 2004<sup>623</sup> relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, les casinos sont soumis à un certain nombre d'obligations afin de coopérer à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

A l'heure actuelle, un seul casino est en activité sur le territoire du Grand-duché, «casino 2000» à Mondorf-les-Bains.

---

<sup>623</sup> Mém. 2004, A, n° 183.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 1977 pose un principe d'interdiction de l'exploitation des jeux de hasard.

Plus précisément, l'article 3 de la loi du 20 avril 1977 **interdit d'exploiter des machines à sous sur la voie publique et dans les lieux publics** (hors casinos).

#### 5. Betting

La lecture combinée des articles 1 et 4 de la loi du 20 avril 1977 conduit à considérer que seuls les paris relatifs aux épreuves sportives peuvent échapper à l'interdiction de principe des jeux de hasard, à condition d'être préalablement autorisés par le ministre de la justice.

L'article 1-2 du règlement grand-ducal du 7 septembre 1987 définit l'exploitation de paris comme «le fait d'accepter soit directement, soit par intermédiaire, même occasionnellement, des paris ou enjeux concernant les concours de pronostics relatifs aux épreuves sportives». L'article 7-1 prévoit que la prise et la validation de paris ne peuvent se faire que par des exploitants de points de vente autorisés à cet effet par le ministre de la justice. **Seuls des totalisateurs agréés peuvent donc recevoir des paris sportifs, à l'exclusion des book-makers.** De plus, les dispositions du règlement conduisent à exiger que **le totalisateur ait un siège**, ou un représentant, **situé sur le territoire du Grand-duché**. Enfin, de nombreuses conditions doivent être remplies pour pouvoir tenter d'obtenir l'autorisation du Ministre de la justice.

A l'heure actuelle, seules deux formes de paris sportifs, le Toto et l'ODDSET, sont proposées sur le territoire du Grand-duché par les loteries allemandes.

#### 6. Bingo

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

#### 7. Media Gambling Services

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 1977 pose un principe d'interdiction de l'exploitation des jeux de hasard.

Toutefois, la lecture combinée des articles 1 et 2 de la loi du 20 avril 1977 conduit à considérer que **les jeux-concours publicitaires** et les **loteries et tombolas gratuites** organisés exclusivement aux fins de propagande commerciale **échappent à cette interdiction de principe des jeux de hasard** (conditions, infra, n° 8).

#### 8. Sales Promotional Gambling

L'article 2 de la loi du 20 avril 1977 autorise l'organisation de loteries, de jeux-concours et de tombolas publicitaires gratuits exclusivement réalisés à des fins de propagande commerciale, dès lors qu'ils répondent à un certain nombre de conditions, fixées à l'article 21 de la loi du 30 juillet 2002<sup>624</sup>:

---

<sup>624</sup> Mém. 2002, A, n° 49.



- 
- l'annonceur doit établir un règlement précisant les conditions et le déroulement de l'opération commerciale;<sup>625</sup>
  - les documents publicitaires ne doivent faire naître aucune confusion de dans l'esprit de leurs destinataires, ni les induire en erreur sur le nombre et la valeur des lots, et les conditions de leur attribution;
  - le bulletin de participation doit être distinct du bon de commande;
  - la participation au tirage au sort ne doit être soumise à aucune contrepartie ou obligation d'achat;
  - l'annonceur qui fait naître chez le consommateur l'impression qu'il a gagné un lot, doit le lui délivrer.

Par ailleurs, aux termes de l'article 1.2 de la loi du 15 février 1882 sur les loteries, les opérations financières faites avec prime ou remboursables par la voie du sort doivent être autorisées par le gouvernement.

## 9. Charity Gambling

Aux termes de l'article 1.1 de la loi du 15 février 1882, les loteries exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts, ou à tout autre but d'utilité publique peuvent être autorisées. Une demande d'autorisation doit être faite auprès du collège des bourgmestres et échevins de la commune du principal lieu d'émission des billets quand la valeur des billets à émettre ne dépasse pas 6.250 euros. Au-delà de 6.250 euros, la demande doit être faite auprès du gouvernement.

---

<sup>625</sup> Ce règlement et un exemplaire des documents adressés aux consommateurs doivent être déposés auprès d'un officier ministériel qui s'assure de leur régularité, par ailleurs, le texte complet du règlement doit être envoyé gratuitement par l'annonceur à toute personne qui en fait la demande.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>L'article 2 (5) de la Loi du 14 août 2000 relative au commerce électronique modifiant le code civil, le nouveau code de procédure civile, le code de commerce, le code pénal et transposant la directive 1999/93 du 13 décembre 1999 relative à un cadre communautaire pour les signatures électroniques, la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, certaines dispositions de la directive 97/7/CEE du 20 mai 1997 concernant la vente à distance des biens et des services autres que les services financiers (Mém. 2000, A, n° 96), dispose: «Quel que soit le lieu d'établissement du prestataire de services de la société de l'information, la loi luxembourgeoise est applicable aux activités de jeux d'argent qui impliquent des enjeux monétaires dans des jeux de hasard, ce qui comprend les loteries et les transactions portant sur les paris.»</p>	<p>Application de la <b>loi luxembourgeoise aux activités de jeux d'argent.</b></p>	
<p><b>Betting</b> Loi du 20 avril 1977, article 1<sup>er</sup>: «L'exploitation des jeux de hasard est interdite».</p>	<p><b>Prohibition des paris non sportifs.</b></p>	

<p>Loi du 20 avril 1977, article 4: «L'exploitation des paris relatifs aux épreuves sportives est subordonnée à l'autorisation préalable du ministre de la justice».</p>	<p><b>Autorisation des paris sportifs soumise à conditions</b> (autorisation préalable).</p>	
<p><b>Casinos</b> Loi du 20 avril 1977, article 5: «(...) il pourra être accordé aux casinos et établissements similaires, installés dans l'intérêt du tourisme, l'autorisation d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés, où seront pratiqués certains jeux de hasard, sous les conditions énoncées dans les articles suivants».</p> <p>Règlement grand-ducal du 12 février 1979 pris en exécution des articles 6 et 12 de la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives.</p>	<p><b>Autorisation d'exploiter des jeux de casinos soumise à de strictes conditions</b> (cahier des charges, autorisations, liste des jeux autorisés).</p>	
<p><b>Charity gambling</b> Loi du 15 février 1882, article 1<sup>er</sup>: «Sont considérées comme autorisées légalement (...) les loteries exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts, ou à tout autre but d'utilité publique, lorsqu'elles auront été autorisées par le collègue des bourgmestre et échevins de la commune du principal lieu d'émission des billets, lorsque la valeur des billets à émettre est inférieure ou égale à 6.250 euros, par le gouvernement, si la valeur des billets à émettre dépasse la somme de 6.250 euros.</p>	<p><b>L'organisation des loteries à but charitable est soumise à de strictes conditions.</b></p>	

<p><b>Machine gambling outside casinos</b> Loi du 20 avril 1977, article 1<sup>er</sup>: «L'exploitation des jeux de hasard est interdite».</p> <p>Loi du 20 avril 1977, article 3: «Est interdite sur la voie publique et dans les lieux publics (...) l'installation de (...) tout appareil dont le fonctionnement repose sur l'adresse ou le hasard et qui sont destinés à procurer un gain ou une consommation moyennant enjeu.</p>	<p><b>Prohibition de principe des jeux de hasard.</b></p> <p><b>Prohibition des machines à sous</b> (hors casinos).</p>	
<p><b>Loteries</b> Arrêté du 13 juillet 1945, article 1<sup>er</sup>: «Il est créé une Loterie Nationale dont l'organisation est confiée à L'Oeuvre nationale de secours Grande-duchesse Charlotte».</p> <p>Arrêté du 13 juillet 1945, article 4: «Tant que durera la Loterie Nationale, aucune autre loterie publique dont la valeur des billets à émettre dépasse la somme de 2.500 euros, ne sera autorisée que sur avis conforme de l'Œuvre nationale de secours Grande-duchesse Charlotte».</p>	<p><b>Monopole de l'organisation des loteries publiques confié à l'Oeuvre nationale Grande-duchesse Charlotte.</b></p> <p><b>Organisation de loteries nationales soumise à l'avis de l'Oeuvre nationale Grande-duchesse Charlotte.</b></p>	<p><b>Affectation à de nobles causes.</b> La raison d'être de la Loterie Nationale se définit selon une mission: «<b>Recueillir des fonds</b> pour nos bénéficiaires selon le plus haut degré d'intégrité, de crédibilité et de sécurité».</p> <p>«Le premier objectif de l'autorisation des loteries n'est pas de <b>récolter des fonds pour des œuvres de bienfaisance et philanthropiques</b>, mais de <b>canaliser, satisfaire, limiter et contrôler le désir du jeu</b>, lequel s'analyse en un comportement irrationnel et nocif. Le fait que les bénéfices de ces activités sont utilisés pour la collectivité est un élément important mais secondaire. Si le but était de maximaliser les profits pour la collectivité, ceci porterait préjudice à l'objectif primaire de la limitation de l'offre. L'offre de loteries existant sur le territoire luxembourgeois suffit, à l'heure actuelle, à canaliser le désir du jeu. Il échet en effet de constater que le niveau de jeu est élevé et qu'il touche à un plafond, comme en témoigne une certaine stagnation des sommes dépensées à ce titre au cours des dernières années. Nous estimons dès lors que l'introduction de ce nouveau concept de jeu est de nature à échauffer davan-</p>

		tage le désir du jeu plutôt que de le limiter et de le contrôler». ( <i>Avis de l'œuvre Nationale de Secours Grande-duchesse Charlotte, 29 octobre 1997</i> )
<b>Media gambling services</b> Loi du 20 avril 1977, article 2: «Ne sont pas considérées comme jeux de hasard au sens de la présente loi les jeux-concours publicitaires ni les loteries et tombolas gratuites organisés exclusivement aux fins de propagande commerciale»	<b>Autorisation des jeux-concours soumise à conditions.</b>	
<b>Sales promotional gambling</b> Loi du 20 avril 1977, article 2: «Ne sont pas considérées comme jeux de hasard au sens de la présente loi les jeux-concours publicitaires ni les loteries et tombolas gratuites organisés exclusivement aux fins de propagande commerciale».  Loi du 30 juillet 2002 réglementant certaines pratiques commerciales, sanctionnant la concurrence déloyale et transposant la directive 97/55/CE du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 84/450/CEE sur la publicité trompeuse afin d'y inclure la publicité comparative, article 21.	<b>Autorisation des jeux promotionnels soumise à conditions</b> (but exclusif de propagande commerciale).	

**B) DRAFT LEGISLATION**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

**C) SELF-REGULATION**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Jugement du tribunal administratif du 7 mai 2003, n° 10569.</p> <p>Rejet d'une demande d'annulation d'une décision du Ministre de la Justice et d'un avis de l'Oeuvre nationale Grande-duchesse Charlotte refusant l'autorisation d'organiser, à partir du Luxembourg, une loterie internationale.</p>	<p><b>Organisation de loteries nationales soumise à l'avis de l'Oeuvre nationale Grande-duchesse Charlotte.</b></p>	<p>«Le premier objectif de l'autorisation des loteries n'est pas de <b>récolter des fonds pour des œuvres de bienfaisance et philanthropiques</b>, mais de <b>canaliser, satisfaire, limiter et contrôler le désir du jeu</b>, lequel s'analyse en un comportement irrationnel et nocif. Le fait que les bénéfices de ces activités sont utilisés pour la collectivité est un élément important mais secondaire. Si le but était de maximaliser les profits pour la collectivité, ceci porterait préjudice à <b>l'objectif primaire de la limitation de l'offre</b>. L'offre de loteries existant sur le territoire luxembourgeois suffit, à l'heure actuelle, à canaliser le désir du jeu. Il échet en effet de constater que le niveau de jeu est élevé et qu'il touche à un plafond, comme en témoigne une certaine stagnation des sommes dépensées à ce titre au cours des dernières années. Nous estimons dès lors que l'introduction de ce nouveau concept de jeu est de nature à échauffer davantage le désir du jeu plutôt que de le limiter et de le contrôler». (<i>Avis de l'œuvre Nationale de Secours Grande-duchesse Charlotte, 29 octobre 1997</i>)</p>





Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# MALTA

## I. INTRODUCTION

### 1. General approach to gambling

Malta has opted to embrace the gaming industry and permits a broad range of activities. Important distinctions, however, are made between gaming by Maltese residents and foreigners – the latter being subject to less stringent regulation than the former. Malta invites active participation in this industry by foreign companies, offering favourable corporate and tax structures to such enterprises.

The Lotteries and Other Games Act (“LOGA”), the central piece of legislation in this area, provides for the regulation of all gaming operations other than land-based casinos which remain regulated under the Gaming Act 1998. LOGA established a new regulatory body, the Lotteries and Gaming Authority, a legal entity distinct from the government, which is the gaming regulator for Malta. New Remote Gaming Regulations govern the burgeoning Internet gaming industry.

### 2. Definitions

#### 1. *Lottery*

Lotteries and Other Games Act Cap. 438, §2:

“**lottery**” means any game of chance where prizes are distributed by lot or chance among participants in the game;

#### 2. *Casino Gaming*

Gaming Act 1998, as amended by Acts XXIV of 2001 and III of 2004:

“**casino**” means such premises in relation to which the Minister has granted a concession under article 3.

#### 3. *Machine Gambling Outside Casinos*

Although there are numerous definitions of each of these types of machines (VLT, amusement machine, etc.) our research has revealed no comprehensive definition of this category.

#### 4. *Betting*

Lotteries and Other Games Act Cap. 438, §2:

“**bet**” means a game in which the player is required to forecast any result or outcome in respect of one event or a set of events; and “betting” shall be construed as the playing of a bet;

#### **Subsidiary definitions**

Lotteries and Other Games Act Cap. 438, §2:

“**amusement game**” means a game played by means of an amusement machine;

“**amusement machine**” means any type of machine, whether operated electrically, electronically, mechanically, manually or otherwise, used for the purpose of playing games

exclusively for amusement purposes and not for gambling purposes, and which is operated by the insertion of money or any amusement machine token and where in the operation thereof a successful player neither receives nor is offered any benefit other than the opportunity, if any, afforded by the automatic action of the machine to play the game again without the insertion of other money or amusement machine tokens;

**“amusement machine token”** means a device which can be bought for insertion in amusement machines instead of money, for the operation of such machines;

**“game”** means and includes, except for the purposes of the definitions of “amusement machine” and “amusement game” in this sub-article, a game of chance and a game of chance and skill, but does not include (i) a sport event, although it includes a sport bet and any other game of chance and game of chance and skill the operation or playing of which depends on a sport event or a set of sport events or the result or outcome thereof and (ii) and amusement game;

**“game of chance”** means a game for money and, or prizes with a monetary value, the results of which are totally accidental;

**“game of chance and skill”** means a game for money and, or prizes with a monetary value, the results of which are not totally accidental but depend, to a certain extent, on the skill of the participant,

**“gaming device”** means any electrical, electronic or mechanical device, ticket or any other thing which is used or intended for use in connection with the operation, promotion or sale of a game and, or in gaming, and includes a totalisator, a VLT, a VLT central computer, a tombola scorecard and a tombola score sheet.

**“other games”** means and includes non-profit games operated by non-profit game licensees, commercial tombola games operated by tombola (bingo) hall licensees, commercial communication games operated by commercial communication game licensees, broadcasting media games operated by broadcasting media game licensees, VLT games operated by VLT licences, and racecourse bets and sweepstakes operated by racecourse betting licensees, in terms of their respective licence and under such terms and conditions as may be prescribed by virtue of regulations, or by their respective licence;

**“racecourse bet”** means a bet on a horse race or races or on a dog race or races conducted on a racecourse; and “racecourse betting” shall be construed as the playing of a racecourse bet;

## 5. *Bingo*

Lotteries and Other Games Act Cap. 438, §2:

**“tombola game”** means a game of chance, also known as **“bingo”** in which the player uses a tombola scoresheet or a tombola scorecard or an electronic representation thereof bearing numbers and is played by marking or covering numbers from one (1) to ninety (90), both numbers inclusive, as are identical to numbers drawn by chance, whether manually or electronically, and won by the player who first marks or covers the “line” which is achieved when, during one game, for the first time all five numbers on one horizontal row on one scorecard are drawn; or the “house” or “bingo” is achieved when, during one game, for the first time all the fifteen numbers on one scorecard are drawn;

## 6. *Media Gambling Services*

Lotteries and Other Games Act Cap. 438, §2:

**“broadcasting media game”** means any game which is organised by the owner or operator of a radio or television station, or a sub-contractor thereof, where the participation of players therein takes place by or as a result of their presence during the transmission or recording of the programme during which such game is organised or by any intervention on their part by any means of distance communication during or after the transmission or recording of the programme during which such game is organised;

### **Subsidiary definitions**

Lotteries and Other Games Act Cap. 438, §2:

**“means of distance communication”** includes any means which may be used for the communication, transmission, conveyance and receipt of information (including information in the form of data, text, images, sound or speech) or for the conclusion of a contract between two or more persons; without the simultaneous physical presence of those persons; such means may be unaddressed or addressed printed matter, a standard letter, press advertising with an order form, a catalogue, telephone with human intervention (including phone-ins during radio and television programmes) or without human intervention (such as automatic calling machine, audiotext), radio videophone (telephone with screen), videotext (micro-computer and television screen) with keyboard or touch screen, electronic mail, facsimile machine (fax), and television (teleshopping), and any other means of communication, transmission, conveyance and receipt of information by wire, radio, optical means, electromagnetic means or by any electronic means;

## 7. *Sales Promotional Gambling*

Our research has revealed no definition of this term

## 8. *Charity Gambling*

Lotteries and Other Games Act Cap. 438, §2

**“non-profit game”** means a game organized by a non-profit organization, the net proceeds of which are intended for a religious, sports, philanthropic, cultural, educational, social or civic purpose or for any other purpose as the Minister may by order in the Gazette prescribe;

**“non-profit organization”** means any non-profit organization *domiciled in Malta* [emphasis added] such as religious societies, band clubs, youth movements, cultural societies, literary societies, clubs promoting arts, sports clubs and sports associations, charitable societies, philanthropic societies, political party clubs and political parties, trades union, social clubs or any other association or body of persons or individual person pursuing objectives of a religious, philanthropic, cultural, educational, social or civic nature, and approved in writing as a non-profit organization by the Authority for the purposes of this Act, and in respect of which such approval has not been revoked.

### 3. Taxes

#### **Lotteries**

The National Lottery is operated under an exclusive licence with private licensee pursuant to terms – including the payment of fees and taxes – included in that license. Based on information provided to us by the Lotteries and Gaming Authority, the tax on lotteries is 20% on gross turnover and 12.5% on gross turnover from Instant Lottery tickets. The national lottery operator pays an annual licence fee of approximately €46'000.

#### **Online Gaming**

The annual licence fee for any class of licence is Lm 3'000 (approx. €7'000). Where a 5-year licence renewal of a licence is granted, a fee for of Lm 3,000 per annum is payable.<sup>626</sup>

Although International Trading Companies (ITC) are subject to the normal corporate tax of 35% levied on all Maltese companies based upon their chargeable income for the year of assessment, upon a distribution of dividend by an ITC to its non-resident shareholder, certain fiscal incentives and tax refunds available to non-resident shareholders render the effective tax rate 4.17%.

All remote gaming (except betting and pool betting) is subject to fees of Lm 2,000 per month during the first six months after issue of the licence and subsequently Lm 3,000 per month for the entire duration of the licence period, provided that on remote gaming operated by a Class 4 Remote Gaming licensee, the licensee who operates the hosting platform shall not pay any tax for the first six months after the issue of the licence, shall pay tax of Lm 1,000 per month for the subsequent six months and subsequently Lm 2,000 per month for the entire duration of the licence. Licensees operating from the hosting platform shall pay five hundred Lm 500 per month.<sup>627</sup>

With respect to betting and pool betting, the licensee pays tax (a) On the gross amount of bets accepted in remote betting operations a sum equivalent to 0.5%; (b) On betting exchanges – 0.5% on the sum of all net winnings calculated per player per betting market, and on pool betting – a sum equivalent to 0.5% on the aggregate of stakes paid.

The foregoing notwithstanding, in all cases the total maximum of tax payable per annum by one licensee in respect of any one licence shall not exceed Lm 200,000.

#### **Casino gaming**

A casino licensee pays a tax of 36% on total gross takings of table games, 15% of the gross takings generated by table games dedicated to approved junkets, 40% on total gross takings of gaming machines played at the casino, 25% on the gross takings of all gaming machines dedicated to approved junkets<sup>628</sup> in addition to such rate of tax on the casino entrance fee as may be specified in the casino licence.<sup>629</sup>

Land-based casinos are subject to an annual licence fee of approximately €46'000.

#### **Other Gaming**

The tax on betting other than online betting is 25% on net turnover. For off-line bingo the tax is 20% on gross turnover.

<sup>626</sup> Remote Gaming Regulations 2004, Second Schedule.

<sup>627</sup> Remote Gaming Regulations 2004, Fourth Schedule.

<sup>628</sup> Gaming Act CAP 400 Act X of 1998, as amended by Acts XXIV of 2001 and III of 2004, Schedule Taxation.

<sup>629</sup> Ibid at §37(4).

---

As discussed above, under *online gaming*, online bingo operators are subject to an annual licence fee of approximately €7'000 and a

Malta law provides for the issuance of licenses for Amusement Machines (which are regulated by the executive police) as well as for Broadcasting Media Games, Commercial Bingo Halls<sup>630</sup>, Commercial Communication Games and on-course racecourse betting and sweepstakes. With the exception of Amusement Machines, each of these licences will be subject to fees and/or taxes in accordance with regulations which have yet to be published.

---

<sup>630</sup> N.B. on January 27, 2006, the Lotteries and Gaming Authority published Commercial Bingo (Tombola) Regulations.

**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED****a) Federal****1. General**

- Financial Services Act (CAP. 330)
- Financial Services Act (CAP. 330): Distance Selling (Retail Financial Services Regulations, L.N. 36 of 2005)
- Prevention of Money Laundering Act CAP. 373
- Prevention of Money Laundering Regulations 2003, L.N. 199 of 2003
- Consumer Affairs Act (CAP. 378)
- Operation of Betting Offices Regulations 2000, L.N. 34 of 2000
- Lotteries and Other Games Act (Act NO. XXIV of 2001, as amended by Act III of 2004)(CAP. 438)
- Lotteries and Other Games Act (Act NO. XXIV of 2001): National Lottery Gaming Devices Regulations, 2004 L.N. 75 of 2004
- Lotteries and Other Games Act (Act NO. XXIV of 2001): National Lottery Regulations, 2004
- Lotteries and Other Games Act (Act No. XXIV of 2001): Notice of coming into force, L.N. 74 of 2004
- Lotteries and Other Games Act: Publication of a Directive by the Lotteries and Gaming Authority
- Lotteries and Other Games Act: Remote Gaming Regulations, 2004
- Gaming Act and Prevention of Corruption (Players) Act
- Electronic Commerce Act arts. 22-25
- Remote Gaming Regulations 2004 L.N. 176 of 2004

**2. Lotteries**

- See above (no legislation regulating only lotteries)

**3. Casino Gaming**

- Gaming Act 1998 (CAP. 400)
- Gaming Act: Gaming Act (Amendment) Regulations, L.N. 79 of 2003

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- –See above (no legislation regulating only machine gambling outside casinos)

**5. Betting**

- Racecourse Betting Ordinance, Cap. 78<sup>631</sup>

**6.-9.** Relevant provisions included in legislation cited above.

---

<sup>631</sup> Repealed [?]

**B) DRAFT LEGISLATION**

Draft Remote Gaming Regulations 2005

Draft Remote Gaming Regulations 2006 (not yet published)

Although neither technically draft legislation, nor effective legislation as of the cut-off date for this report, we note that new Commercial Tombola (Bingo) Regulations, 2006 became effective as of January 27, 2006.



**C) SELF-REGULATION**

Our research has revealed no relevant information

**D) JURISPRUDENCE****a) Federal****1.-9. General**

- We do not have access to Maltese case law and were therefore unable to perform the relevant research.

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

Persons in Malta may only play those games that are specifically authorised by the law. Under art. 67 of the Lotteries and Other Games Act, an offence against the Act is punishable by a fine of 3'000 – 100'000 liri (Lm) and/or imprisonment for up to 2 years.

##### 2. Lotteries

**A single National Lottery** is permitted under Part VI of the Lotteries and Other Games Act. The Minister of Finance may grant a licence to operate a National Lottery to only one person at a time. The Minister of Finance may impose such terms and conditions on such licence as he deems appropriate. **Such person must be a company registered in Malta** whose sole purpose is to operate the National Lottery. In 2004, an exclusive 8-year licence to operate all State Lottery Games was granted to the Greek company Intralot.

The sale of games comprising the National Lottery requires a permit from the Lotteries and Gaming Authority subject to the terms and conditions the Authority deems appropriate.

##### 3. Casino Gaming

The Lotteries and Gaming Authority is responsible for issuing casino licences. Pursuant to article 15 of the Gaming Act, **such licences are issued only to companies registered in Malta**. Casino employees, casino managers and junket leaders must have a licence from the Authority. **Although the minimum age for entry into a casino generally is 18 years, citizens of Malta must be at least 25 years old.**<sup>632</sup>

The Authority may specify the games that may be played in a casino.<sup>633</sup> Article 49 of the Gaming Act prohibits most forms of advertising of casinos within Malta.

##### 4. Machine Gambling Outside Casinos

The importation, manufacture, maintenance or supply of gaming devices requires a licence from the Lotteries and Gaming Authority.<sup>634</sup>

The operation of Video Lottery Terminals is subject to a licence by the Authority, which may be issued only to a company registered in Malta.

##### 5. Betting

Games of chance and games of chance and skill, sport bets and games which depend on a sport event or a set of sports events are **prohibited unless specifically authorised**. This includes games offered directly or indirectly from abroad or from Malta to persons in Malta

<sup>632</sup> CAP. 400 arts. 14, 20 and 26.

<sup>633</sup> CAP. 400 art. 20.

<sup>634</sup> CAP. 438 art. 7.

through a means of distance communication. No authorised game may be organised on the results of games operated by the holder of a casino licence issued under the Gaming Act without the prior approval in writing of the Lotteries and Gaming Authority and subject to the terms and conditions imposed by that Authority.<sup>635</sup>

### **Racecourse Betting**

Racecourse bets on horse races and dog races, as well as sweepstakes in connection with horse races, require a licence from the Authority. Both the racecourse(s) and the meetings must be approved by the Minister of Finance.

### **Internet Gaming**

Online gaming was addressed by legislation in 2000. No person may operate, promote, sell or abet remote gaming in or from Malta without a valid licence of the relevant class. Four types of licenses are available:

- Class 1: Online Gaming License (Covers casino and casino-type games)
- Class 2: Online Betting Office License
- Class 3: Online Betting Exchange License
- Class 4: Online Gaming Platform (Covers software platforms from which casinos can operate)

Licences are granted for five year periods but are revocable by the Authority. To qualify for a licence, an applicant must be a limited liability company registered for this purpose in Malta. Commitment of the applicant to maintaining a physical presence in Malta is one of the criteria for granting such licence. One of the criteria for suspension or cancellation of a licence is that the Authority be reasonably satisfied that the licensee presents a danger to the reputation of gaming in Malta.

Betting operations are carried out through an International Trading Company (ITC) set up for that purpose. The activities of ITCs are limited to those carried out outside Malta, therefore Maltese residents are prohibited from placing bets with licensed companies and the companies may only take bets from non Maltese residents.

If the ITC is to be a processing operation only and will not conclude contracts for bets in Malta, it need not be licensed; however such companies will be asked to make a voluntary contribution to the arts or to a charity of their choice, the amount of such contribution being left entirely to their discretion. If the ITC will operate a call centre in Malta to receive bets as well as a processing operation, a licence will be required.

**A presence in Malta is required** in the form of premises from which the betting office's operations are carried out. Generally speaking, a call centre is established exclusively to receive bets together with a processing (back office) operation. Betting against computer generated games such as cyber-casinos on the Internet will not be given licences but the Internet may be used as a communication medium (though e-mail) to the call centre.

The Malta Financial Services Authority, which regulates the financial services sector as a general matter, regulates and registers all companies, including betting companies, oversees the due-diligence process on prospective licenses and advised the Gaming Authority on the suitability of an applicant for the issue of a betting license.

---

<sup>635</sup> CAP. 438 art. 3-4.

---

**6. Bingo**

The operation of commercial tombola games requires a licence from the Lotteries and Gaming Authority which will be granted only to a company registered in Malta.

**7. Media Gambling Services**

Operation of a “broadcasting media game” requires a licence from the Authority.<sup>636</sup>

**8. Sales Promotional Gambling**

Operation of a “commercial communication game”<sup>637</sup> requires a licence from the Authority. Where the prizes to be won in such a game are participations in the National Lottery and the game is operated in agreement with the National Lottery, the licence requirement does not apply.

**9. Charity Gambling**

Under §38 of the Lotteries and Other Games Act, the Authority may grant a licence to a company registered in Malta to operate commercial tombola games in a tombola (bingo) hall.

---

<sup>636</sup> CAP. 438 arts. 1, 41.

<sup>637</sup> CAP. 438 arts. 1, 40.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers <sup>638</sup>
<p>Gaming Act § 14 No person may open or operate a casino unless he is in possession of a licence by the Authority.</p> <p>§ 15 (1) It shall be lawful for the Authority by licence to authorise a person to open and operate a casino in Malta. (2) The Authority shall not issue such licence to a person unless that person is a company registered in Malta [...]</p>	<p>Casino licences issued only to companies registered in Malta</p>	
<p>Gaming Act §26 (1) A person shall not enter a casino during the hours of operation of the casino, if the person – [...] (c) is in the case of a citizen of Malta under that age of twenty-five years; (a) is in the case of any other person under the age of eighteen years</p>	<p>Casino age limits different for Maltese citizens.</p>	

<sup>638</sup> Maltese legislation does not generally include language indicating the justification for the adoption of the laws in question.

<p>Lotteries and Other Games Act</p> <p>§3 (1) Any game which is not an authorised game, or which is not authorised to be operated under any law in Malta other than this Act and regulations made thereunder, is prohibited from being played by any person in Malta.</p> <p>(2) The provisions of subarticle (1) also apply to any game offered directly or indirectly from abroad or from Malta to persons in Malta through a means of distance communication.</p> <p>§5 Any game which is not an authorised game, or which is not authorised to be operated under any law in Malta other than this Act and regulations made thereunder, or which is not a game which is operated by the holder of a permit granted under regulations made under article 78(3) in terms of such permit, is prohibited from being operated, promoted or sold by any person in Malta.</p> <p>§ 26 (1) The Minister may operate the National Lottery or may decide to concede the operation of the National Lottery to another person in accordance with the provisions of this Act:</p> <p>Provided that the Minister may not operate the National Lottery at a time while a National Lottery licence is still in force:</p> <p>Provided further that the Minister may not operate the National Lottery for such time during which a National Lottery licence is suspended in terms of article 35.</p>	<p>All gaming must be specifically authorised by Maltese law.</p>	
---	---	--

<p>§ 27 (1) The National Lottery licence shall be issued for such term as the Authority after consultation with the Minister, and for the first time after the entry into force of this Part as the Minister, may specify in the licence, which term shall commence to run on such day as may be specified in the licence as the date from when the licence shall become effective.</p>		
<p>Lotteries and Other Games Act §7 No person shall import, manufacture maintain or supply any relevant gaming device unless such person is in possession of a valid licence to this effect issued by the Authority or unless such person is exempted from such licensing requirement in respect of such relevant gaming device in terms of regulations made under this Act.</p>	<p>The importation, manufacture or maintenance of gaming devices is subject to a license.</p>	
<p>Lotteries and Other Games Act §11 The functions of the [Lotteries and Gaming] Authority shall be – (b) to issue a National Lottery licence and licences to operate other games and to supervise the operation of licensees to ensure that licensees comply with the terms and conditions of their licence and with the provisions of this Act and of regulations made under this Act and with any applicable directives issued by the Authority in terms of this Act or regulations made thereunder; (c) to issue permits to sellers of games forming part of the National Lottery in terms of article 36;</p>	<p>Monopolistic National Lottery</p>	



(d) to inquire into the suitability of licensees and the main suppliers thereof, and to ensure that those involved in the operation, promotion or sale of authorised games operated by such licensees are fit and proper persons to carry out their functions relative to such games.		
<p>Lotteries and Other Games Act</p> <p>§ 36 (1) No person may sell games forming part of the National Lottery unless such person is in possession of a valid permit issued by the Authority</p>	Sale of National lottery game requires permit	
<p>Lotteries and Other Games Act<sup>639</sup></p> <p>§37 (1) The Authority may grant a licence to a non-profit organization to operate a non-profit game in terms of the provisions of the First Schedule.</p> <p>(2) No person may operate a non-profit game unless such person is in possession of a valid non-profit game licence. Any person who acts in breach of the provisions of this subarticle shall be guilty of an offence against this Act.</p> <p>§38 (1) The Authority may grant a licence to a company registered in Malta to operate commercial tombola games in a tombola (bingo) hall in terms of the provisions of the Second Schedule.</p>	Non-profit games, tombola (bingo) halls, commercial communication games, broadcasting media, racecourse betting and sweepstakes require a licence	

<sup>639</sup> These articles are not yet in force.

<p>(2) Without prejudice to the provisions of item 5(4) of the Second Schedule, no person may operate commercial tombola games in a tombola (bingo) hall unless such person is in possession of a valid tombola (bingo) hall licence. Any person who acts in breach of the provisions of this subarticle shall be guilty of an offence against this Act.</p> <p>§§39-44 include similar provisions concerning commercial communication games, broadcasting media games, VLTs, racecourse betting and sweepstakes.</p>		
<p>Lotteries and Other Games Act</p> <p>§ 42 (1) The Authority may grant a licence to a company registered in Malta to operate VLT games and gaming through a VLT or VLTs in terms of the provisions of the Fifth Schedule.</p> <p>(2) Without prejudice to the provisions of item 5(4) of the Fifth Schedule, no person may operate VLT games and, or gaming through VLT or VLTs unless such person is in possession of a valid VLT licence, and no person shall operate or keep a VLT, or shall exchange or redeem a VLT payout voucher for a VKLT game prize, or shall operate or keep the means of exchanging or redeeming VLT payout vouchers for LT game prizes, in any premises other than premises authorised to be used for such purposes under the relevant VLT licencee. Any person who acts in breach of the provisions of this subarticle shall be guilty of an offence against this Act.</p>	<p>VLT licenses granted only to companies registered in Malta.</p>	

<p>Remote Gaming Regulations 2004 L.N. 176 of 2004 of the Lotteries and Other Games Act (ACT XXIV of 2001)</p> <p>§3. No person shall operate or promote or sell or abet remote gaming in or from Malta unless such person is in possession of a valid licence of the relevant class [...]</p> <p>§4. To qualify for a licence, an applicant must be a limited liability company registered in Malta.</p> <p>§8. (1) The Authority shall not issue or renew a licence applied for under these regulations unless it is reasonably satisfied that all persons involved in the applicant company are fit and proper person.  (2) In determining whether the applicant is a fit and proper person, the Authority shall have regard to the following matters:-  (a) the character of the persons vested with executive powers in the applicant, and the business reputation of such persons;  (b) the current financial position, financial background and business reputation of the applicant's promoters shareholder and directors;  (c) whether the applicant has the appropriate business ability to conduct remote gaming successfully;  (d) whether the applicant has, or is able to obtain, appropriate resources and is able to maintain minimum required reserves as may be established by the Authority in order to ensure that players shall have winnings paid and deposits returned;</p>	<p>Remote gaming licence granted only to limited liability company registered in Malta; commitment to maintain physical presence in Malta is criterion for grant of licence</p>	<p>§ 9. (2): Proper operation of interactive games, protection of players, prevention of money laundering and exigencies of public interest</p>
--	---	---

(e) commitment of the applicant to maintain a physical presence in Malta; (f) whether the applicant is, in the Authority's opinion, untainted with illegality; (g) whether the applicant has followed policies and will take affirmative steps to prevent money laundering and other suspicious transactions; and (h) whether the applicant has the capacity and the internal control structures to enable it to comply with the policies and directives which the Authority deems appropriate.		
--	--	--

**B) DRAFT LEGISLATION**

The only relevant currently published draft legislation is the 2005 Remote Gaming Regulations which will soon be superceded by the 2006 Remote Gaming Regulations. As such, we have included no analysis of the former.

**C) SELF-REGULATION**

Our research has revealed no relevant information.

**D) JURISPRUDENCE**

We have do not have access to the Maltese case law which would allow us to perform the relevant research.



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# THE NETHERLANDS

## I. INTRODUCTION

**Nota bene** – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points «1. Purpose of the Study and 2. Methodology».

### 1. The general situation with respect to gaming in the Netherlands

Subsection a) of Article 1 of the Act on Games of Chance of 1964<sup>640</sup> **prohibits the organization of games of chance in the Netherlands unless the operator is validly licensed by the Dutch authorities.**<sup>641</sup> Gaming licenses can only be issued for certain types of games. The policy concerning the granting of licenses in the Netherlands is restrictive and potential licensees must comply with a series of strict requirements.<sup>642</sup> Moreover, article 1, subsection b of the Act on Games of Chance states that **it is unlawful to act as an intermediary for or promote participation in foreign games of chance on Dutch soil. Equally unlawful is the deliberate participation by Dutch consumers in illegal games of chance that are offered in the Netherlands** (Act on Games of Chance, article 1, subsection c). The organization of games of chance for private profit, with the exemption of machine gambling outside casinos, is not allowed. Criminal penalties may be imposed on unlicensed operators who provide their services to Dutch residents as well as on local residents who deliberately participate in illegal games of chance in the Netherlands.<sup>643</sup>

For the most commercially important games of chance (casino gaming, national lotteries, sports betting and horse racing) in the Netherlands, the Dutch licensing scheme provides a **monopoly** or an **oligopoly**, pursuant to which currently only Dutch registered legal entities are licensed.

Even though the Dutch gaming regulations may infringe on the free movement of services (article 49 EC Treaty) and affect the interests of foreign or non-resident providers and their ability to accede to the Dutch gambling market, **a majority of Dutch courts consider the Act on Games of Chance and the related gaming regulations to be compatible with European legislation.** The parliamentary history of the Act on Games of Chance reveals that the strict gaming regulations are intended to safeguard the interests of consumer protection and to prevent fraud, gambling addiction and illegal gaming. The parliamentary history of the Act on Games of Chance furthermore reveals certain other reasons underlying the Netherlands gaming regulations, including the prevention of money flow abroad and the issue of fundraising. To require a licence for the organisation of games of chance, subject to a series of strict conditions, is considered by a majority of Dutch courts to be a legitimate and proportionate means of protecting these public interests. Moreover, it is said that foreign

<sup>640</sup> O.J. 1964, 313. A consolidated version of the Act is available on the web-site <http://www.wetten.nl>

<sup>641</sup> Life insurance, certain public loan regimes and private, non-commercial games of chance that are not open to the public, are excluded from the scope of the Dutch gaming regulations, cf. article 2 Act on Games of Chance.

<sup>642</sup> Gaming licenses are issued by the Mayor and the City Council (maximum prize money of 4.500 euro) or the Department of Justice (article 3 par. 1, Act on Games of Chance). The Dutch Gaming Board advises the Minister of Justice, who supervises the Dutch gaming market, on the issuance of specific gaming licenses.

<sup>643</sup> Articles 31 and 32 of the Act on Games of Chance.

providers are not discriminated against, since both foreign and domestic providers can equally obtain gaming licenses. So far, only the **Administrative Court of Breda**, in a decision of **2 December 2005**, has decided that restrictions on gaming activities may be justified by imperative requirements in the general interest, such as consumer protection and the prevention of fraud and incitement of gambling. Such restrictions should however be suitable for achieving these objectives, inasmuch they must serve to limit gambling activities in a consistent and systematic manner. According to the court, **the contested decision relating to the issuance of a casino gaming licence failed to specify whether the Dutch regulation on casino gaming is «coherent and systematic» and suitable to achieve the objectives underlying the Netherlands gambling regulations as required for under the Gambelli decision of the ECJ.**<sup>644</sup> The court thus decided that the contested decision cannot be upheld and instructed the Netherlands authorities to issue a new decision. **In this new decision the Netherlands authorities should answer the question whether the government actions on the regulations concerning casino gambling are coherent and systematic, and evidence of such coherence and systematic structure should be provided. In the event that the coherence and systematic structure cannot be demonstrated, the court holds the view that the justification of the restriction of Article 49 of the EC Treaty contained in Article 27h.1 of the Act on Games of Chance is absent and that said provision should remain inapplicable because it is in violation of Article 49 of the EC Treaty.**<sup>645</sup>

Recent statements of the Dutch government confirm that this so-called **«Prohibited unless specifically authorised»-policy of the Dutch authorities**<sup>646</sup> with respect to games of chance, prohibiting the organisation of games of chance unless the operator holds a Dutch gaming licence and complies with a series of requirements, **is to be pursued in the future.**<sup>647</sup> A draft law on interactive on-line gaming (**Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet**),<sup>648</sup> currently pending before the Dutch Parliament, clearly confirms the restrictive gaming policy of the Netherlands. Although the draft law authorises the organisation of on-line gaming in the Netherlands, the operation of these games is subject to a licensing requirement and a series of strict conditions. The license can only be issued to the current licensee of casino gaming in the Netherlands (Holland Casino). The provisions on games of chance via the Internet have been drafted for a period of three years. After evaluation a decision will be made on continuation of this legal provision and the applicable conditions, e.g. the number of licensees. The Explanatory Memorandum to the draft argues that **an expansion of the existing sources of gaming services does not contradict the restrictive Dutch gaming policy.**<sup>649</sup>

<sup>644</sup> Administrative Court of Breda 2.12.2005 (N° 03/1868 WET) Compagnie Financière Régionale B.V. / Netherlands Justice Department.

<sup>645</sup> No. 2.12: «In het geval die samenhang en stelselmatigheid niet alsnog kan worden aangetoond, is de rechtbank van oordeel dat de rechtvaardiging voor de in artikel 27h, eerste lid van de Wok neergelegde beperking op artikel 49 van het EG-verdrag ontbreekt en dat genoemde bepaling vanwege strijdigheid met artikel 49 van het EG-verdrag buiten toepassing dient te blijven».

<sup>646</sup> In Dutch: «Nee, tenzij».

<sup>647</sup> See «Derde Voortgangsrapport Kansspelen», T.K. 2004-2005, 24036 and 24557 and infra, II, B litt. a, 1 and II, C litt. a, 1.

<sup>648</sup> Amendment of the Act on games of chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet (in Dutch: Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via Internet), T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2.

<sup>649</sup> Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 3.



## 2. Definitions

### ***Games of chance***

Subsection a) of Article 1 of the Act on Games of Chance of 10.12.1964 defines a game of chance as an opportunity to compete for prizes, where success depends completely or predominantly on coincidence and cannot be influenced by the common player.

A pyramid scheme is considered to be a game of chance according to article 1a par. 1 of the Act on Games of Chance.

Life insurance, certain public loan regimes and non-commercial games of chance that are not open to the public, are excluded from the scope of the Dutch gaming regulations.<sup>650</sup>

### ***State Lottery***

A State Lottery is a lottery pursuant to which at least 60% of the stake money is returned to the participants as prize money.<sup>651</sup>

### ***Instant Lottery***

An Instant Lottery is a lottery for which the draw is made prior to the issuance of the lottery tickets.<sup>652</sup>

### ***The Lotto***

The Lotto is a game of chance which requires the participants to predict the drawing lots of a certain number of symbols.<sup>653</sup>

### ***Charitable Lotteries***

Charitable Lotteries are national lotteries, based on article 3 of the Act on Games of Chance licensed for a certain period, with the specific purpose to raise funds for charitable purposes. The percentage of the revenues from sales of tickets to charitable lotteries that must be contributed to charitable causes is 50 %. The licensee decides on the distribution of the revenues.»

### ***Casino Gaming***

A gaming casino is a public facility, at which consumers can compete for prize money through the joint participation in a game of chance. Winning depends completely or predominantly on coincidence and cannot be influenced by the players.<sup>654</sup>

---

<sup>650</sup> Article 2 Act on Games of Chance.

<sup>651</sup> Article 8 par. 2 Act on Games of Chance.

<sup>652</sup> Article 14a litt. b Act on Games of Chance.

<sup>653</sup> Article 27a par. 2 Act on Games of Chance.

<sup>654</sup> Article 27g par. 2 Act on Games of Chance.

***Slot machine gambling***

Article 30 par. A, Act on Games of Chance differentiates the characteristics of a slot machine (in Dutch: «kansspelautomaat»), as opposed to a machine of skill without wager (in Dutch: «behendigheidsautomaat»), to which the provisions of the Act on Games of Chance do not apply (article 30a Act on Games of Chance). Machines of skill with wager are subject to all license requirements stated in Chapter VA of the Act on Games of Chance. A slot machine is a mechanical, electronic or electrical process that can result in the distribution of prize money. Success depends completely or predominantly on coincidence and cannot be influenced by the player. The operation of a machine of skill depends on the abilities and the knowledge of the consumer. Participation may not result in the distribution of prize money.<sup>655</sup>

***Sport betting***

Sports bettings are prize contests, pursuant to which participants are required to predict the results of a sports competition. Horse racing is not considered to be a sports bet.<sup>656</sup>

***Horse racing***

Horse racing is every opportunity to bet on the results of a horse race, pursuant to which, after a legal deduction, the total amount of stake money is distributed among the winners.<sup>657</sup> Horse betting is considered a special form of sports betting.

***Bingo***

Bingo - a «small» game of chance - may be organised by a Dutch non-profit corporation which has been in existence for a minimum period of three years. The prize money may not exceed €350 per game and €1.400 per session.<sup>658</sup>

***Prize contests***

Prize contests (prijsvragen; article 28 Act on Games of Chance) are a scientific, artistic or technical achievement, combined with another obligation, with the aim to win a prize.

***Promotional gambling services***

Pursuant to article 1, par. 7 of the Code of conduct for promotional games of chance (in Dutch: «Gedragscode promotionele kansspelen»)<sup>659</sup>, a promotional game of chance is a game that promotes certain products or services, in which the participants can compete for prizes or bonuses. Success must depend completely or predominantly on coincidence and cannot be influenced by the player.

---

<sup>655</sup> Article 30 litt. b Act on Games of Chance.

<sup>656</sup> Article 15 par. 2 Act on Games of Chance.

<sup>657</sup> Article 23 par. 2 Act on Games of Chance.

<sup>658</sup> Article 7c par. 1 Act on Games of Chance.

<sup>659</sup> Article 7, par. 1: «Promotioneel kansspel: het, bij wijze van promotie, geven van gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen».

***Shopping week actions***

Shopping week actions are games of chance which may be organised twice a year, for a maximum period of 4 weeks, by a shopkeepers' association or a group of ten or more shopkeepers having their businesses in adjacent municipalities.<sup>660</sup>

**3. Taxes**

The taxation of games of chance in the Netherlands is dealt with in the Taxation Act on Games of Chance of 1961.<sup>661</sup> According to its article 2, the Taxation Act on Games of Chance does not apply to **slot machine gambling** (either in or outside casinos), life insurance and certain loan regimes.

Gaming taxes are due on **winnings in domestic games of chance** (excluding casino games)<sup>662</sup> and **winnings in foreign games of chance** (including casino games), in so far as the winner of the prize is domiciled in the Netherlands or has his residence in the Netherlands (article 1 par. 1 litt. b and c Taxation Act on Games of Chance).<sup>663</sup> **Operators of casino games** in the Netherlands are equally subject to taxation (article 1 par. 1 litt. a Taxation Act on Games of Chance). According to the case law, the Taxation Act on Games of Chance does not apply to pyramid schemes.<sup>664</sup>

The Dutch legislature recently **modified the Taxation Act on Games of Chance and as of 1 January 2006, increased the taxes that are levied on prizes won in games of chance**<sup>665</sup>. A tax of **40.85%** (previously, 33.33%) is levied on the gross gaming revenue generated by casino gaming (article 5 par. 1 litt. a of the Taxation Act on Games of Chance). For other games of chance, such as lotteries and sports or horserace betting, a gaming tax of **29%** (previously, 25%) is imposed on winnings (article 5 par. 1 litt. b of the Taxation Act on Games of Chance).<sup>666</sup> Gambling taxes on prizes won in lottery games (including the State Lottery, the Instant Lottery, the Lotto and charitable lotteries), as well as by sports and horserace betting, are withheld at the source; winnings are paid to the players net of tax (article 5a par. 2 of the Taxation Act on Games of Chance). Article 4 par. 2 of the Taxation Act on Games of Chance provides in a so-called cumulative rule for lottery winnings and winnings on sports and horserace bets: all winnings which are paid to the same winner on the same occasion are treated cumulatively, as if they had been won in a single event.

<sup>660</sup> Article 7b par. 1 Act on Games of Chance.

<sup>661</sup> O.J. 1961, 313. A consolidated version of the Act is available on the web-site <http://www.wetten.nl>

<sup>662</sup> Games of chance are considered to be domestic according to article 2 par. 2 of the Taxation Act on Games of Chance, if they are organized by a natural person or a legal entity domiciled or resident in The Netherlands.

<sup>663</sup> Taxation of foreign games of chance is through self-assessment.

<sup>664</sup> Arnhem Court of Appeal 11-05-2000 (N° 99/1160); Arnhem 13-04-2000 (N° 99/575); Arnhem Court of Appeal 13-04-2000 (N° 99/463); Arnhem Court of Appeal 01-03-2000 (N° 98/04257); Amsterdam Court of Appeal 25-08-1999 (N° 98/3247); Arnhem Court of Appeal 17-02-1999 (N° 98/01611).

<sup>665</sup> O.J. 2005, 683.

<sup>666</sup> The website of the Dutch Gaming Board reveals that the Dutch authorities intends to review the existing lotteries tax of 25% on the prizes of the winners; see [http://www.toezichtkansspelen.nl/information\\_2.html](http://www.toezichtkansspelen.nl/information_2.html)

No gaming tax is levied if the prize money does not exceed 454 euro,<sup>667</sup> or if the prize money does not exceed the stake money (article 4 par. 1 litt. a and b, Act on Games of Chance). Moreover, games of chance are exempted from VAT in the Netherlands. VAT is only levied on slot machine gambling.

---

<sup>667</sup> Since the legal prize maximum in a bingo game is 350 euro, bingo prizes are not charged with gambling tax.

## II. LISTING

## A) LEGISLATION ENACTED

1. General<sup>668</sup>

- **Taxation Act on Games of Chance of 14.09.1961**, O.J. 1961, 313.<sup>669</sup>
- **Act on Games of Chance of 10.12.1964**, O.J. 1964, 483.<sup>670</sup>
- **Act establishing the Foundation for the Exploitation of the Netherlands State Lottery of 14.05.1992**, O.J. 1992, 282.<sup>671</sup>
- **First draft bill** regulating interactive gambling.  
(**March 2002**, rejected by the Minister of Justice, no regulation in force yet)
- **Decree** fixing the amount referred to in article 7a Act on Games of Chance of 17.08.1974, O.J. 1974, 476.<sup>672</sup>
- **Decree** establishing the Dutch Gaming Board of **6.12.1995**, O.J. 1995, 595.<sup>673</sup>
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**, O.J. 1997, 616.<sup>674</sup>
- **Decree** on machine gambling of **23.05.2000**, O.J. 2000, 213.<sup>675</sup>
- **Decree** transferring the responsibility for the Law on games of chance to the Minister of Justice of **19.02.2004**, O.J. 2004, 79.<sup>676</sup>
- **Decree** relating to the supervision of the Dutch gaming regulations of **30.09.1986**, O.J. 1987, 2.<sup>677</sup>

<sup>668</sup> A **consolidated version** of the different Dutch gaming regulations is available on the web-site <http://www.wetten.nl/>

<sup>669</sup> In Dutch: Wet van 14 september 1961, houdende regelen inzake de belastingheffing met betrekking tot kansspelen

<sup>670</sup> In Dutch: Wet op de Kansspelen 1964, amended by «Wet van 24 december 1998 tot wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten), the Wet van 18 mei 1995, tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het instellen van een College van toezicht op de kansspelen, Wet van 2 december 1993, tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de instantloterij, Wet van 14 mei 1992, houdende regeling met betrekking tot de oprichting van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en wijziging van titel II van de Wet op de kansspelen, Wet van 3 december 1992, betreffende sportprijzsvragen en de lotto, Wet van 22 mei 1991, tot wijziging van diverse wetten in verband met vereenvoudiging van regelgeving en vergroting van gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid».

<sup>671</sup> In Dutch: Wet van 14 mei 1992, houdende regeling met betrekking tot de oprichting van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en wijziging van titel II van de Wet op de kansspelen

<sup>672</sup> In Dutch: Besluit van 17 augustus 1974, tot vaststelling van het bedrag, bedoeld in artikel 7b, zevende lid, van de Wet op de kansspelen

<sup>673</sup> In Dutch: Besluit van 6 december 1995, houdende vaststelling van het Besluit College van toezicht op de kansspelen

<sup>674</sup> In Dutch: Besluit van 1 december 1997 tot vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6 van de Wet op de kansspelen (Kansspelenbesluit)

<sup>675</sup> In Dutch: Besluit van 23 mei 2000, houdende regels ter uitvoering van titel VA van de Wet op de kansspelen (Speelautomatenbesluit 2000)

<sup>676</sup> In Dutch: Besluit van 19 februari 2005 en 23 februari 2004, houdende de overdracht van de zorg voor de Wet op de kansspelen.

<sup>677</sup> In Dutch: Aanwijzing ambtenaren toezicht naleving voorschriften Wet op de kansspelen (30 september 1986).

- **Decree** regarding the application of article 7 litt. e Act on Games of Chance of **8.11.1999**, O.J. 1999, 222.<sup>678</sup>
- **Decree** relating to article 7 litt. e Act on Games of Chance and the conversion in to the euro of **29.11.2001**, O.J. 2001, 237.<sup>679</sup>
- **Regulation** relating to the supervision of the Act on Games of Chance of **9.11.1976**, O.J. 1987, 2.<sup>680</sup>
- **Regulation** on gambling machines of **25.05.2000**, O.J. 2000, 223.<sup>681</sup>

## 2. Lotteries

- **Act** on Games of Chance of **10.12.1964**; Title II article 8 ff State Lottery; Title IIa article 14a ff Instant lottery; Title IV a De Lotto.
- **Act** establishing the Foundation for the Exploitation of the Netherlands State Lottery of **14.05.1992**, O.J. 1992, 285.<sup>682</sup>
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**.

## 3. Casino Gaming

- **Act** on Games of Chance of **10.12.1964**; Title IVb article 27g ff Casinospelen
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**
- **Decree** on machine gambling of **23.05.2000**
- **Decree** relating to the supervision of casinos of **9.11.1976**.
- **Decree** relating to the establishment of a casino in The Hague of **28.12.1978**, O.J. 1979, 19.<sup>683</sup>
- **Decree** relating to the establishment of a casino in Breda, Groningen, Nijmegen and Rotterdam of **28.08.1985**, O.J. 1985, 175.<sup>684</sup>
- **Decree** relating to the establishment of a casino in Amsterdam of **7.04.1986**, O.J. 1986, 82.<sup>685</sup>
- **Decree** relating to the supervision of the Dutch gaming regulations of **30.09.1986**, O.J. 1987, 2.<sup>686</sup>
- **Decree** relating to the establishment of a casino in Enschede of **1.12.1993**, O.J. 1993, 237.<sup>687</sup>
- **Decree** relating to the establishment of a casino in Haarlemmermeer of **21.02.1995**, O.J. 1995, 42.<sup>688</sup>

---

<sup>678</sup> In Dutch: Toepassings artikel 7e Wet op de kansspelen.

<sup>679</sup> In Dutch: Vaststellingsregeling percentage bedrag ex artikel 7e, eerste lid, Wet op de kansspelen en omzetting bedragen in euro.

<sup>680</sup> In Dutch: Aanwijzing ambtenaren toezicht naleving voorschriften Wet op de kansspelen.

<sup>681</sup> In Dutch: Speelautomatenregeling.

<sup>682</sup> In Dutch: Wet van 14 mei 1992, houdende regeling met betrekking tot de oprichting van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en wijziging van titel II van de Wet op de kansspelen

<sup>683</sup> In Dutch: Aanwijzing 's-Gravenhage als vestigingsplaats voor een casino.

<sup>684</sup> In Dutch: Aanwijzing vestigingsplaatsen casino's Breda, Groningen, Nijmegen en Rotterdam.

<sup>685</sup> In Dutch: Aanwijzing vestigingsplaats casino Amsterdam.

<sup>686</sup> In Dutch: Aanwijzing ambtenaren toezicht naleving voorschriften Wet op de kansspelen (30 september 1986).

<sup>687</sup> In Dutch: Aanwijzing gemeente Enschede als vestigingsplaats casino.

<sup>688</sup> In Dutch: Aanwijzing gemeente Haarlemmermeer als vestigingsplaats casino.

- **Decree** relating to credit card transactions in casino games of **26.06.1995**, O.J. 1995, 336.<sup>689</sup>
- **Decree** regarding the application of article 7 litt. e Act on Games of Chance of **8.11.1999**, O.J. 1999, 222.<sup>690</sup>
- **Decree** relating to article 7 litt. e Act on Games of Chance and the conversion in to the euro of **29.11.2001**, O.J. 2001, 237.<sup>691</sup>
- **Decree** relating to the establishment of a casino in Valkenburg-Houthem of **19.02.1976**, O.J. 1976, 48.<sup>692</sup>
- **Regulation** relating to the supervision of casinos, O.J. **1976**, 225.<sup>693</sup>
- **Regulation** relating to the supervision of the Act on Games of Chance of **9.11.1976**, O.J. 1987, 2.<sup>694</sup>
- **Regulation** on gambling machines of **25.05.2000**, O.J. 2000, 223.<sup>695</sup>

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- **Act** on Games of Chance of **10.12.1964**; Title VA article 30 ff Speelautomaten.
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**.
- **Decree** on machine gambling of **23.05.2000**, O.J. 2000, 213.<sup>696</sup>
- **Regulation** on gambling machines of **25.05.2000**.

#### 5. Betting

- **Act** on Games of Chance of **10.12.1964**; Sport betting: Title III article 15 ff. Sportprijsvragen; Horse races: Title IV article 23 ff De totalisator.
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**.

#### 6. Bingo

- **Act** on Games of Chance of **10.12.1964**; Article 7c.
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**.

#### 7. Media Gambling Services

- **Act** on Games of Chance of **10.12.1964**; Article 7a ff.
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**.

---

<sup>689</sup> In Dutch: Besluit van 26 juni 1995, tot goedkeuring van de indicatoren voor casino- en creditcardtransacties.

<sup>690</sup> In Dutch: Toepassing artikel 7e Wet op de kansspelen.

<sup>691</sup> In Dutch: Vaststellingsregeling percentage bedrag ex artikel 7e, eerste lid, Wet op de kansspelen en omzetting bedragen in euro.

<sup>692</sup> In Dutch: Vestigingsplaatsen speelcasino's/Aanwijzing gemeenten Valkenburg-Houthem.

<sup>693</sup> In Dutch: Aanwijzing controle-ambtenaren in speelcasino's.

<sup>694</sup> In Dutch: Aanwijzing ambtenaren toezicht naleving voorschriften Wet op de kansspelen.

<sup>695</sup> In Dutch: Speelautomatenregeling.

<sup>696</sup> In Dutch: Besluit van 23 mei 2000, houdende regels ter uitvoering van titel VA van de Wet op de kansspelen (Speelautomatenbesluit 2000)

**8. Sales Promotional Gambling**

- **Act** on Games of Chance of **10.12.1964**; Article 7b.
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**.

**9. Charity Gambling**

- **Act** on Games of Chance of **10.12.1964**; Article 1 subsection a *juncto* article 3 Act on Games of Chance.
- **Decree** on games of chance of **1.12.1997**.



**B) DRAFT LEGISLATION****a) Federal****1. General**

Confirming their restrictive gaming policy, the Dutch authorities recently announced a modernization and a partial adaptation of the Act on Games of Chance, the Taxation Act on Games of Chance and related gaming regulations.<sup>697</sup>

Proposals include a **harmonisation of the conditions for running charitable lotteries, lotto games and state lottery games**. The lotto and the state lottery games will continue to be characterised as lotteries, a relatively large percentage of whose stakes are paid out as prizes. The three national charitable lotteries will continue to be characterised as lotteries, a relatively large percentage of whose stakes are retained by the organisers for contribution to charitable causes. The percentage of the revenues from sales of tickets to charitable lotteries that must be contributed to charitable causes has been reduced from 60% to 50% as of 1 September 2004.

Furthermore, **the Dutch authorities have affirmed that the casino gaming market will not be opened to other providers. The current licensee of casino games, Holland Casino, will remain the only operator of casino games in the Netherlands**. The number of casinos it is authorised to operate – previously 12 – have been increased by the opening of two new casinos, which brings the total of casinos operational in the Netherlands to up to 14.

**Interactive internet gaming, which is currently prohibited in the Netherlands, will be allowed on an experimental basis.**<sup>698</sup> A draft law which deals with interactive internet gaming – the **Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet** – is currently before the Dutch Parliament.<sup>699</sup> In order to counter illegal on-line gaming, to prevent gaming addiction and to protect the interests of consumers and minors,<sup>700</sup> the Netherlands authorities propose a partial modification of the Dutch Act on Games of Chance in order to allow on-line gaming to take place in the Netherlands on an experimental basis and for a provisional period of three years.<sup>701</sup> A single (provisional) exclusive on-line gaming licence will be issued to Holland

---

<sup>697</sup> Cf. «Tweede Voortgangsrapport Kansspelen», T.K. 2002-2003, 24036 and 24557, nr. 280 and «Derde Voortgangsrapport Kansspelen», T.K. 2004-2005, 24557 and 29800 VI, nr. 47. See the web-site of the Dutch Gaming Board for an update of the governments proposals: <http://www.toezichtkansspelen.nl>

<sup>698</sup> See the preliminary remarks by J. FRANSEN and R. BUDIK, The Netherlands, in M. BALESTRA and A. CABOT, Internet Gambling Report, Seventh Edition, River City Group, 2004, 438 and J. FRANSEN, Breaking news: Dutch courts finds the Dutch casino monopoly not compliant with the Treaty of Rome and European Commission suggests that proposed Dutch Internet gaming monopoly is disproportionate, 6 pages (forthcoming).

<sup>699</sup> Amendment of the Act on games of chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet (in Dutch: «Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet»), T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2

<sup>700</sup> It is equally observed in the Memorandum that «Spending in 2003 means between EUR 50 and 134 millions, it is estimated at EUR 144 millions in 2004. Often this money goes to illegal and/or foreign providers, so that the gambler is not guaranteed secure payment transactions, payment of prizes and other forms of consumer protection», T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 4.

<sup>701</sup> The Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 2, reveals that: «De doelstellingen van het kansspelbeleid – het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de

Casino, the current sole casino gaming licensee in the Netherlands.<sup>702</sup> According to the Explanatory Memorandum, the licensing of **a single on-line gaming operator best complies with the restrictive Dutch gaming policy** – cf. the so-called «kanalisatiedoelstelling» – **and the requirements of article 49 of the EC Treaty**.<sup>703</sup> Holland Casino, which will obtain the provisional on-line gaming license, is said to be the best choice of an organiser of on-line games of chance during the experimentation period, in that Holland Casino is an experienced and trustworthy gaming operator which can be controlled and monitored by the Dutch authorities in an optimal manner.<sup>704</sup> **The fact that the draft legislation authorises new types of games of chance and thus enlarges the existing supply of gambling services, is said not to contradict the restrictive Dutch gambling policy.**<sup>705</sup>

The **issuance of the on-line gaming licence** is subject to a series of **strict requirements**. These include the need to require registration by all participants in on-line games of chance, so as to exclude participation by players, either resident in the Netherlands or not, that have not physically off-line registered on Dutch soil.<sup>706</sup> The need to require registration by all participants in on-line games of chance is said to be a result of anti-money laundering legislation, of the policy on the prevention of problem gambling and of consumer protection and the protection of minors. The Explanatory Memorandum states that the **starting point for authorising games of chance via the Internet is that the licence holder should target its games at the Dutch market**.<sup>707</sup> The compulsory off-line registration procedure, which will be set out in detail in the licence conditions, will mean that people cannot directly participate from abroad in games of chance organised by the Dutch provider via the Internet. In addition, the software and the design of the website will be required to meet strict conditions, to ensure that the service targets the Netherlands. Participation in these on-line games of chance will only be possible through a Dutch bank-account.<sup>708</sup> The on-line gaming licensee is equally required to monitor its clients in order to detect unusual behaviour and to counter gambling addiction.<sup>709</sup> Pursuant to article 27o, 4° (new), the Dutch Minister can set limits on the maximum stake money and winnings from on-line games of chance. Furthermore, there is an age limit of 18 years for participation in on-line games of chance. The off-line registration system should help to prevent circumvention of this age limit, although it is recognised by the Dutch authorities that a registration obligation can never be completely effective, given the anonymity of the Internet.<sup>710</sup> The net-proceeds of on-line gaming are to benefit the State Treasury.<sup>711</sup> Non-compliance with any of these requirements may result in the withdrawal of the gaming license.<sup>712</sup>

---

consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – vragen om een adequate reactie van de overheid (tegen de illegale participatie in – buitenlandse – on-line kansspelen). Om die reden ben ik (de Nederlandse bevoegde Minister) voornemens om naast legaal aanbod in de fysieke wereld ook via Internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan. Hiermee onstaat een legaal en betrouwbaar alternatief voor de niet-gereguleerde kansspelsites».

702 Article 27m (new) and article 27n, 1° (new).

703 Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 3 and p. 13-14.

704 Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 4.

705 Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 3.

706 Article 27o, 1°, litt. c (new) and Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2, p. 6.

Compare with the statements given by the Netherlands Justice Minister: «**Participation by non-nationals is, just like in the physical world, not restricted**. On the basis of the Gaming Act it is not prohibited for foreigners to participate in Dutch gaming. This will be no different with the internet offering.», T.K. 30 362, nr 7 p. 6.

707 Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2, p. 7.

708 Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2, p. 6.

709 Article 27o, 1°, litt. j (new).

710 Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2, p. 8.

711 Article 27n, 2° (new).

712 Article 27s (new).

This draft legislation has generated **criticism in the Dutch Raad van State**, a consultative body in the Dutch legislative process.<sup>713</sup> The Raad van State expressed its concerns regarding the compatibility of the draft legislation with European Law. In order to comply with the requirements of European Law, the gaming policy of a Member State must be coherent and systematic. The Raad van State stated that **a legislative expansion of the supply of lawful gaming services could be perceived as contrary to the restrictive Dutch gaming policy.**<sup>714</sup> Moreover, unlike traditional casino gaming, consumers can participate in on-line gaming from their homes, which might be qualified as a particularly drastic increase in the supply of lawful gaming services, thereby contradicting the doctrine that the Netherlands pursue a restrictive policy vis-à-vis games of chance. **The reservation of the legal on-line gaming market in the Netherlands to a single operator – Holland Casino – was also criticised by the Raad van State.** The Explanatory Memorandum of the draft law proposal states that the choice of a single licensed operator to organise on-line gaming, whereby the provisional gaming license is to issued to Holland Casino, is justified by the fact that Holland Casino is a reliable and experienced operator, which can easily be controlled by the Dutch authorities<sup>715</sup>. The Raad van State suggested that such a reservation can be perceived as contrary to the proportionality principle and article 49 of the EC Treaty, since other operators, whether resident in the Netherlands or abroad, can meet these criteria and can guarantee the adequate protection of Dutch consumers against gaming addiction, the prevention of fraud and illegal gaming and the protection of the interests of minors.<sup>716</sup>

The competent Minister argued in its response to the Raad van State's observations that **the restriction of the trial to a sole stakeholder is to be found in the fact that the trial enlarges the existing gambling offer.**<sup>717</sup> Such an enlargement is only coherent and systematic regarding the objectives of the restrictive Netherlands gambling legislation (cf. the so-called «kanalisatiedoelstelling»), in so far the offer of gambling remains limited. **Offering on-line games of games during the trial by a single operator is said to comply best with these requirements.** Moreover, Holland Casino is said to be the best choice. **The fact that Holland Casino is directly supervised by the Netherlands authorities is said to make monitoring and controlling the on-line gaming activities more easy and effective.** Holland Casino is furthermore an **experienced operator** in the organisation of (off-line) casino games. The legislator therefore presumes that Holland Casino is best placed to offer a legal and controlled on-line gambling offer during the trial.

Promotional games of chance (such as sweepstake contests or free games of chance offered by or in the media) will be permitted and regulated under the Dutch Act on Games of Chance. Anticipating a revision of the Act on Games of Chance, a **Code of conduct for**

<sup>713</sup> Cf. Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via Internet, Advies Raad van State en nader rapport, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 4.

<sup>714</sup> T.K. 2005-2006, 30362, nr. 4, p. 2: «... het reële effect van het wetsvoorstel (kan aanleiding geven tot) een vergroting van de deelneming aan kansspelen» and «Anders dan bij casino's het geval is, geldt voor internetkansspelen dat er van huis uit aan kan worden deelgenomen».

<sup>715</sup> T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 4: «Aan de keuze voor Holland Casino ligt ten grondslag dat Holland Casino een betrouwbare aanbieder is, die onder het beheer van de Nederlandse overheid staat. Hierdoor kan het aanbod van kansspelen via het Internet optimaal worden beheerst en gecontroleerd».

<sup>716</sup> T.K. 2005-2006, 30362, nr. 4, p. 2: «Het is echter zeer wel denkbaar dat andere potentiële aanbieders, gevestigd in Nederland of andere EU-lidstaten, evenzeer aan deze voorwaarden kunnen voldoen. **De vraag rijst dan ook of de beperking tot deze ene aanbieder niet andere aanbieders uit EG-lidstaten (die eveneens aan voldoende toezicht onderworpen kunnen zijn) zonder goede reden buiten spel zet en daarmee een inbreuk maakt op het vrij verkeer van diensten als omschreven in artikel 49 van het EG-verdrag**».

<sup>717</sup> In Dutch: De rechtvaardiging voor een

---

**promotional games of chance**<sup>718</sup> has been proposed which entered into force on the first day of January of 2006. The code of conduct for promotional games of chance is a revenue of the cooperation between the relevant businesses and the Ministry of Justice (in Dutch: 'co-regulering').

The existing Dutch Gaming Board will be replaced by **a new regulatory authority** with administrative powers, regulating not only the public gaming companies, but also the private gaming machine operators in the Netherlands. The status of the new regulator - an independent gaming board or a government agency - is still under discussion.

In order to counter fraud and illegal gambling, the enforcement of the Dutch Act on Games of Chance and the prosecution of illegal gambling will be intensified by the **police and the public prosecutor's office** and, after an amendment of the gaming legislation, by the new regulator.

Finally, a **program of certification** will be introduced, pursuant to which only certified organisations will be able to receive or redistribute monies generated by the lotteries.

---

<sup>718</sup> In Dutch: «Gedragscode Promotionele Kansspelen», available on the website of the Netherlands Justice Department:  
[http://www.justitie.nl/Images/gedragscode%20kansspelen\\_tcm74-98357.pdf](http://www.justitie.nl/Images/gedragscode%20kansspelen_tcm74-98357.pdf). (consulted on 14.02.2006).

**C) SELF-REGULATION****a) Federal****1. General**

- **Rules and regulations** governing participation in the State Lottery.<sup>719</sup> The Rules and regulations were approved by the Dutch Minister of Justice on **21.09.2005**. The Rules and regulations entered into force on **29.03.2005**.
- **Rules and regulations** governing participation in the Sponsor Lottery.<sup>720</sup> The Rules and regulations were approved by the Dutch Minister of Justice on **25.10.2005**. The Rules and regulations entered into force on **15.11.2005** (article 14 of the Rules and regulations).
- **Rules and regulations** governing participation in the Bank Giro Lottery.<sup>721</sup> The Rules and regulations were approved by the Dutch Minister of Justice on **18. 05.2005**. These Rules and regulations entered into force on **01.09.2005** (article 14 of the Rules and regulations).
- **Rules and regulations** to participate in the Nationale PostcodeLoterij.<sup>722</sup> The Rules and regulations were approved by the Dutch Minister of Justice on **14.10.2005**. The Rules and regulations entered into force on **15.11.2005** (article 14 of the Rules and regulations).
- **Rules and regulations** governing the National Sports Totalisator Foundation.<sup>723</sup> The Rules and regulations were approved by the Dutch Minister of Justice on **25.10.2005**. The Rules and regulations entered into force on **30.01.2006** (article 52 of the Rules and regulations).
- **Rules and regulations** governing participation in the Instant Lottery.<sup>724</sup> The Rules and regulations were approved by the Dutch Minister of Justice on **03.11.2003**. The Rules

<sup>719</sup> Available at: <http://www.staatsloterij.nl> (Dit Deelnemersreglement is goedgekeurd door de minister van Justitie d.d. 21 september 2005 (5372868/05/DSP), gehoord het advies van het College van toezicht op de kansspelen van 29 maart 2005 (C.210/05) en is in werking getreden op 1 oktober 2005).

<sup>720</sup> Available at: <http://www.sponsorloterij.nl> (Artikel 14, Slotbepaling: Dit reglement heeft overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de Beschikking Sponsorloterij, als reglement van de Sponsor Loterij N.V. de instemming van de Minister van Justitie verkregen d.d. 25 oktober 2005, het College van toezicht op de kansspelen gehoord, en treedt in werking op 15 november 2005).

<sup>721</sup> Available at: <http://www.bankgiroloterij.nl> (Artikel 14, Slotbepaling: Dit reglement heeft overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de Beschikking BankGiro Loterij, als reglement van de BankGiro Loterij de instemming van de Minister van Justitie verkregen d.d. 18 mei 2005, het College van toezicht op de kansspelen gehoord, en treedt in werking op 1 september 2005).

<sup>722</sup> Available at: <http://www.postcodeLoterij.nl> (Artikel 14, Slotbepaling: Dit reglement heeft overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de Beschikking Postcode loterij, als reglement van de Nationale Postcode Loterij de instemming van de Minister van Justitie verkregen d.d. 14 oktober 2005, het College van toezicht op de kansspelen gehoord, en treedt in werking op 15 november 2005).

<sup>723</sup> Available at: <http://www.delotto.nl> (Artikel 52 Slotbepaling: (1) Het volgende deelnemersreglement wordt ingetrokken: Deelnemersreglement Stichting de Nationale Sporttotalisator d.d. 17 augustus 2005 inclusief addendum d.d. 25 november 2005. (2) Dit reglement heeft overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de Beschikking Sporttotalisator (Stct. 2005,14) als reglement van de Stichting de Nationale Sporttotalisator op 25 oktober 2005 de instemming verkregen van de Minister van Justitie, het College van toezicht op de kansspelen gehoord, en treedt in werking op 30 januari 2006).

<sup>724</sup> Available at: <http://www.delotto.nl> (Artikel 15 Slotbepaling: Dit reglement is overeenkomstig artikel 3 lid 2 van de Beschikking instantloterij (stcrt 1997, 249) als reglement van de Stichting

and regulations entered into force on **01.01.2004** (article 15 of the Rules and regulations).

- **Rules and regulations** of the Nationale Sporttotalisator governing participation in the Lotto via the internet.<sup>725</sup> The Rules and regulations were approved by the Dutch Minister of Justice on **25.10.2005**. The Rules and regulations entered into force on **30.01.2006** (article 52 of the Rules and regulations).
- **Code** of conduct for producers or operators of gambling machines (version 1.4 of November 2004).<sup>726</sup>
- **Code** of conduct for promotional games of chance.<sup>727</sup> The Code of conduct for promotional games of chance entered into force on **01.01.2006**.
- Dutch Advertising **Code**.<sup>728</sup>
- Advertising **Code** for **Prize Contests**.<sup>729</sup>
- Advertising **Code** for **Games of Chance organised by Gaming Licensees**.<sup>730</sup> The Advertising Code entered into force on **15.02.2006**.

## 2. Lotteries

- **Rules and regulations** of the Nationale Staatsloterij (see footnote 79).
- **Rules and regulations** of the Sponsor Loterij (see footnote 80).
- **Rules and regulations** of the Bank Giro Loterij (see footnote 81).
- **Rules and regulations** of the Nationale Postcodeloterij (see footnote 82).
- **Rules and regulations** of the Nationale Sporttotalisator (see footnote 83).
- **Rules and regulations** of the Instant Loterij (see footnote 84).
- **Rules and regulations** of the Nationale Sporttotalisator to participate in De Lotto via the internet (see footnote 85).
- Dutch Advertising **Code** (see footnote 88).
- Advertising **Code** for Games of Chance organised by Gaming Licensees (see footnote 90).

de Nationale Sporttotalisator goedgekeurd op 3 november 2003 door de Staatssecretaris van Justitie en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het College van toezicht op de kansspelen gehoord, en treedt in werking op 1 januari 2004).

<sup>725</sup> Available at: <http://www.delotto.nl>

<sup>726</sup> In Dutch: «VAN Ondernemerscode». Available on <http://www.vaninfo.nl>

<sup>727</sup> In Dutch: «Gedragscode Promotionele Kansspelen», available on the website of the Netherlands Justice Department: [http://www.justitie.nl/Images/gedragscode%20kansspelen\\_tcm74-98357.pdf](http://www.justitie.nl/Images/gedragscode%20kansspelen_tcm74-98357.pdf). (consulted on 14.02.2006).

<sup>728</sup> In Dutch: «De Nederlandse Reclame Code». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

<sup>729</sup> In Dutch: «Bijzondere Reclame Code Prijsvragen». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

<sup>730</sup> In Dutch: «Reclamecode voor Kansspelen die wordt aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RvK)». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

**3. Casino Gaming**

- Dutch Advertising **Code** (see footnote 88).
- Advertising **Code** for Games of Chance organised by Gaming Licensees (see footnote 90).

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- Code of conduct for producers or operators of gambling machines (see footnote 86).
- Dutch Advertising **Code** (see footnote 88).
- Advertising **Code** for Games of Chance organised by Gaming Licensees (see footnote 90).

**5. Betting**

- Dutch Advertising **Code** (see footnote 88).
- Advertising **Code** for Games of Chance organised by Gaming Licensees (see footnote 90).

**6. Bingo**

- Dutch Advertising **Code** (see footnote 88).

**7. Media Gambling Services**

- Dutch Advertising **Code** (see footnote 88).
- **Code** of conduct for **promotional games of chance** (see footnote 87).

**8. Sales Promotional Gambling**

- Dutch Advertising **Code** (see footnote 88).
- **Code** of conduct for **promotional games of chance** (see footnote 87).

**9. Charity Gambling**

- Dutch Advertising **Code** (see footnote 88).
- Advertising **Code** for Games of Chance organised by Gaming Licensees (see footnote 90).

**D) JURISPRUDENCE<sup>731</sup>****a) Federal****1. General**

- Administrative Court of Breda 02.12.2005 (N° 03/1868 WET) Compagnie Financière Régionale B.V. / Netherlands Justice Department
- 's-Gravenhage Court of Appeal 21.04.2005 (N° BK-03/02538)
- 's Gravenhage District Court 01.04.2005 (N° AWB 04/388) Stichting Exploitatie de Nederlandse Staatsloterij/Staatssecretaris van Financiën and Stichting de Nationale Sporttotalisator
- Zutphen District Court (criminal division) 17.03.2005 (N° 06/035730-03)
- Zutphen District Court (criminal division) 07.03.2005 (N° 06/035732-03; 06/037613-04; 06/035731-03)
- Dutch Supreme Court 18.02.2005 (N° C03/306HR) Ladbroke's/Lotto
- Dutch Supreme Court 08.02.2005 (N° 00607/04 E)
- 's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 20.01.2005 (N° 20.002285-04)
- Arnhem District Court 2.02.2005 (N° 105364) Stichting de Nationale Sporttotalisator/Sportsdream B.V.
- Amsterdam Court of Appeal 16.12.2004 (N° 1892/03 KG; not published) Stargames/Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij
- 's Gravenhage District Court (summary proceedings) 9.12.2004 (N° KG 04/1397) Betfair/The Netherlands and the Stichting de Nationale Sporttotalisator
- 's Gravenhage District Court (summary proceedings) 9.12.2004 (N° AWB 04/4810 BESLU) Betfair/ The Netherlands and the Stichting de Nationale Sporttotalisator
- Arnhem Court of Appeal 23.11.2004 (N° AR 7476, 2004/287 KG, 2004/288 KG and 2004/ 289 KG) Interwetten Cyprus and others / Nationale Sporttotalisator and others
- 's Hertogenbosch 25.04.2004(N° C 0300114/RO) X/Janus B.V.
- 's Hertogenbosch Court of Appeal 19.04.2004 (N° C 0300228/RO) Bella d'Or/X
- Zutphen District Court 9.2.2004 (N° 57370/ KG ZA 03-277), De Lotto/Betfair
- Arnhem District Court 2.06.2004 (N° 98631/ HA ZA 03-606) Stichting De Nationale Sporttotalisator/Ladbroke's
- 's-Hertogenbosch District Court 1.06.2004 (N° 10.9742/ KG ZA 04-281) Incolt/Fortis
- 's-Hertogenbosch Court of Appeal 2.3.2004 (N° 20.003207) X/Y
- Alkmaar District Court 19.11.2003 (N° 61496/ HA ZA 02-730) X/Sparen en Gewinnen B.V.
- Utrecht District Court (summary proceedings) 18.09.2003 (N° 165432/KGZA 03-742) Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij/Stargames
- Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (KG 2003/319 and 03/325) Ladbroke's/Lotto
- Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (N° KG 2003/216) Lotto/Ladbroke's
- Utrecht District Court 31.7.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Peak Entertainment
- 's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 10.07.2003 (N° 20.002201-03)
- Arnhem District Court 1.7.2003 (N° 99879 / KG ZA 03-334) Lotto/Teltrade and others

---

<sup>731</sup> Dutch case law is available on the web-site: <http://www.rechtspraak.nl>



- 
- Utrecht District Court 27.2.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Paramount
  - Arnhem District Court 27.1.2003, (N° 93896 / KG ZA 02-798) Lotto/Ladbrokes
  - Roermond District Court 19.12.2002 (N° 47686/HA ZA 01-95) X/Bella d'Or
  - 's-Hertogenbosch Court of Appeal 14.11.2002 (N° 95/03184)
  - Zutphen District Court (criminal division) 01.07.2002 (N° 06/035800-01)
  - 's-Gravenhage Court of Appeal 29.05.2002 (N° 00/02837)
  - Zutphen District Court (criminal division) 17.05.2002(N° 06/035799-01)
  - 's Hertogenbosch District Court (criminal division) 01.05.2002 (N° 01/071235-00)
  - Amsterdam District court 17.4.2002 (N° KG02/617 OdC) De Lotto/Lucky SMS
  - Dutch Supreme Court 01.02.2002 (N° 36668)
  - Arnhem Court of Appeal (criminal division) 11.07.2001 (N° 21-002558-99)
  - Roermond District Court 25.01.2001 (N° 38434/ HA ZA 00-295) X/Verzendhuis Postina B.V.
  - Arnhem District Court (criminal division) 20.12.2001 (N° 05/08742-00)
  - Rotterdam District Court 23.08.2001 (N° VWET 01/1645 ZWI)
  - The Hague District Court 16.1.2001(N° KG 00/1356) De Lotto/Euroscratch
  - Dutch Supreme Court 05.01.2001 (N° C 99/08 HR) Arrosel B.V./Burgemeester van de gemeente Alkmaar
  - Arnhem Court of Appeal 25.09.2000 (N° 99/1303)
  - Arnhem Court of Appeal 28.08.2000 (N° 99/705)
  - Arnhem Court of Appeal 13.07.2000 (N° 98/03642)
  - Arnhem Court of Appeal 16.05.2000 (N° 99/495) X/Vereniging tegen Piramidespelen
  - Arnhem Court of Appeal 11.05.2000 (N° 99/1160)
  - Arnhem Court of Appeal 13.04.2000 (N° 99/575 and 99/463)
  - Roermond District Court 16.03.2000 (summary proceedings) (N° 37544/KG ZA 00-046)
  - Almelo District Court 11.03.2002 (N° 01/680 HOREC AG 1 A) A./Burgemeester van de gemeente Almelo
  - Amsterdam District Court 06.03.2000 (N° AWB/98 10032 BESLU)
  - Arnhem Court of Appeal 01.03.2000 (N° 98/04257)
  - Almelo District Court (criminal division) 08.02.2000 (N° 08/03 5624-98)
  - 's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 29.02.2000 (N° 20.002933-99)
  - Amsterdam Court of Appeal 25.08.1999 (N° 98/3247)
  - Arnhem Court of Appeal 17.02.1999 (N° 98/01611)
  - The Hague Court of Appeal 19.11.1998 (N° NJ 1999/679) Stichting Nationale Postcode Loterij/Schindler
  - Dutch Supreme Court 23.09.1998 (N° 33202)
  - Dutch Supreme Court 08.07.1996 (N° 31158)
  - 's-Gravenhage Court of Appeal 24.02.1995 (N° 93/3246)

## 2. Lotteries

- 's Hertogenbosch Court of Appeal 25.04.2005 (N° C 0300114/RO) X/Janus B.V.
- 's Gravenhage District Court 01.04.2005 (N° AWB 04/388) Stichting Exploitatie de Nederlandse Staatsloterij/Staatssecretaris van Financiën and Stichting de Nationale Sporttotalisator

- 
- Dutch Supreme Court 18.02.2005 (N° C03/306HR) Ladbroke's/Lotto
  - Amsterdam Court of Appeal 16.12.2004 (not yet published) Stargames/Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij
  - Arnhem District Court 2.06.2004 (N° 98631/ HA ZA 03-606) Stichting De Nationale Sporttotalisator/Ladbroke's
  - 's-Hertogenbosch District Court 1.06.2004 (N° 10.9742/ KG ZA 04-281) Incoll/Fortis
  - 's-Hertogenbosch Court of Appeal 2.3.2004 (N° 20.003207) X/Y
  - Zutphen District Court 9.2.2004 (N° 57370/ KG ZA 03-277), De Lotto/Betfair
  - Utrecht District Court (summary proceedings) 18.09.2003 (N° 165432/KGZA 03-742) Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij/Stargames
  - Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (KG 2003/319 and 03/325) Ladbroke's/ De Lotto
  - Arnhem District Court 1.7.2003 (N° 99879 / KG ZA 03-334) Lotto/Teltrade and others
  - Arnhem District Court 27.1.2003, (N° 93896 / KG ZA 02-798) Lotto/Ladbroke's
  - Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (N° KG 2003/216) Lotto/Ladbroke's
  - Amsterdam District court 17.4.2002 (N° KG02/617 OdC) De Lotto/Lucky SMS
  - Rotterdam District Court 23.08.2001 (N° VWET 01/1645 ZWI)
  - The Hague District Court 16.1.2001(N° KG 00/1356) De Lotto/Euroscratch
  - The Hague Court of Appeal 19.11.1998 (N° NJ 1999/679) Stichting Nationale Postcode Loterij/Schindler
  - Amsterdam District Court 06.03.2000 (N° AWB/98 10032 BESLU)
  - Dutch Supreme Court 08.07.1996 (N° 31158)
  - 's-Gravenhage Court of Appeal 24.02.1995 (N° 93/3246)

### 3. Casino Gaming

- Administrative Court of Breda 02.12.2005 (N° 03/1868 WET) Compagnie Financière Régionale B.V. / Netherlands Justice Department
- Zutphen District Court (criminal division) 17.03.2005 (N° 06/035730-03)
- Zutphen District Court (criminal division) 07.03.2005 (N° 06/035732-03; 06/037613-04; 06/5731-03)
- Utrecht District Court 31.7.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Peak Entertainment
- Utrecht District Court 27.2.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Paramount
- Almelo District Court 11.03.2002 (N° 01/680 HOREC AG 1 A) A./Burgemeester van de gemeente Almelo
- Arnhem Court of Appeal (criminal division) 11.07.2001 (N° 21-002558-99)
- 's-Gravenhage Court of Appeal 21.04.2005 (N° BK-03/02538)

### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- 's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 20.01.2005 (N° 20.002285-04)
- Zutphen District Court (criminal division) 01.07.2002 (N° 06/035800-01)
- Zutphen District Court (criminal division) 17.05.2002(N° 06/035799-01)
- Arnhem District Court (criminal division) 20.12.2001 (N° 05/08742-00)

- Dutch Supreme Court 05.01.2001 (N° C 99/08 HR) Arrosel B.V./Burgemeester van de gemeente Alkmaar
- Almelo District Court (criminal division) 08.02.2000 (N° 08/03 5624-98)

## 5. Betting

- Arnhem District Court 2.02.2005 (N° 105364) Stichting de Nationale Sporttotalisator/Sportsdream B.V.
- Arnhem Court of Appeal 23.11.2004 (N° AR 7476, 2004/287 KG, 2004/288 KG and 2004/ 289 KG) Interwetten Cyprus and others / Nationale Sporttotalisator and others
- 's Gravenhage District Court (summary proceedings) 9.12.2004 (N° AWB 04/4810 BESLU) Betfair/ The Netherlands and the Stichting de Nationale Sporttotalisator
- 's Gravenhage District Court (summary proceedings) 9.12.2004 (N° KG 04/1397) Betfair/The Netherlands and the Stichting de Nationale Sporttotalisator

## 6. Prize contests

- 's-Hertogenbosch Court of Appeal 14.11.2002 (N° 95/03184)
- 's Hertogenbosch Court of Appeal 25.04.2004(N° C 0300114/RO) X/Janus B.V.
- 's Hertogenbosch Court of Appeal 19.04.2004 (N° C 0300228/RO) Bella d'Or/X
- Alkmaar District Court 19.11.2003 (N° 61496/ HA ZA 02-730) X/Sparen en Gewinnen B.V.
- Roermond District Court 19.12.2002 (N° 47686/HA ZA 01-95) X/Bella d'Or
- 's-Gravenhage Court of Appeal 29-05-2002 (N° 00/02837)
- Roermond District Court 25.01.2001 (N° 38434/ HA ZA 00-295) X/Verzendhuis Postina B.V.
- Roermond District Court 16.03.2000 (summary proceedings) (N° 37544/KG ZA 00-046)
- 's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 29.02.2000 (N° 20.002933-99)

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General overview

**The Parliamentary history** of the Dutch gaming regulations reveals that the **Dutch gaming regulations are intended to safeguard the interests of consumer protection and to prevent fraud, illegal gaming and gambling addiction.**<sup>732</sup>

Article 1 subsection a, Act on Games of Chance<sup>733</sup> provides that games of chance<sup>734</sup> may only be organised if validly **licensed by the Dutch authorities**. Gaming licenses can be issued for lotteries (including the state lottery, the lotto, the instant lottery and other charitable lotteries), sports betting, horse racing, casino gaming, machine gambling, shopping week actions, bingo and prize contests. No licence can be issued for **pyramid schemes** (article 1a Act on Games of Chance). Contrary to other games of chance, pyramid schemes necessarily result, by their very nature, in a loss to the participants. Various court decisions confirm that the organisation of pyramid schemes violates the Dutch gaming regulations and the Act on Canvassing.<sup>735</sup>

The Act on Games of Chance and the Decree on Games of Chance<sup>736</sup> provide that the issuance of licences for games of chance is subject to a series of **strict conditions**, relating *inter alia* to the advertising and the practical organisation of the game of chance. Persons under 18 years of age are excluded from participation in games of chance. **At least a fixed percentage of the gross revenue of games of chance must be dedicated, in general, to a charitable or public purpose. Only machine gambling is considered a regular commercial activity; its proceeds are not dedicated to a charitable purpose. The net proceeds of the State Lottery and casino games benefit the State Treasury.**

**Gaming licenses are issued by the Mayor and the City Council** (maximum prize money of 4.500 euro) **or the Department of Justice** (article 3 par. 1 Act on Games of Chance). The Minister of Justice is responsible for the implementation of the Dutch gaming regulations. The Dutch Gaming Board advises the Minister on the issuance or renewal of gaming licences and supervises whether the licensees comply with the requirements of the different gaming regulations. The Board is composed of seven independent members appointed by the Government. The Board is solely advisory; it has no administrative powers.<sup>737</sup>

Current licensees include the Foundation for the Exploitation of the Netherlands State Lottery, the National Sports Totalizator Foundation (De Lotto), Scientific Games and the National Foundation for the Exploitation of Casino Games in the Netherlands (Holland

<sup>732</sup> J. FRANSSEN and R. BUDIK, *op. cit.*, 434.

<sup>733</sup> O.J. 1964, 483. A consolidated version of the Act is available on the web-site <http://www.wetten.nl>

<sup>734</sup> Life insurance, certain public loan regimes and non-commercial games of chance that are not open to the public, are excluded from the scope of the Dutch gaming regulations (article 2 Act on Games of Chance).

<sup>735</sup> In Dutch: Colportagewet, O.J. 1973, 438; a consolidated version is available on the web-site <http://www.wetten.nl>. Arnhem Court of Appeal 15.05.2000 (N° 99/495) X/Vereniging tegen Piramidespelen; 's Hertogenbosch District Court (criminal division) 01.05.2002 (N° 01/071235-00); 's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 10.07.2003 (N° 20.000201.03) .

<sup>736</sup> O.J. 1997, 616. A consolidated version of the Decree is available on the web-site <http://www.wetten.nl>

<sup>737</sup> J. FRANSSEN and R. BUDIK, *op. cit.*, 435.

Casino). The bankgiro-lottery, the postal code lottery and the sponsor lottery are licensed to organize a national charitable lottery. These licenses are issued for a period of 5 years, as are the licenses for the National Sports Totalisator Foundation (De Lotto) and horse betting. The State Lottery and Holland Casino have permanent licenses. All current licensees of national gaming licences are Dutch registered legal entities<sup>738</sup>.

No specific provision of the Act on Games of Chance addresses **promotional games of chance** (including **sweepstake contests** or **media gambling services**) or **on-line games of chance**.<sup>739</sup> The Dutch courts have repeatedly argued that promotional games of chance or on-line games must comply with Dutch gaming law if they are addressed to Dutch consumers or if participation by Dutch residents was possible.<sup>740</sup> The organisation of on-line games of chance or (free) promotional games of chance was thus subject to the issuance of a gaming licence by the Dutch authorities. **However, since the Act on Games of Chance does not provide for the issuance of a gaming licence for on-line games of chance (even if these games are free), organizing on-line games of chance or (free) promotional games of chance is considered by the Dutch courts to be per se unlawful.**<sup>741</sup>

Anticipating an amendment of the Act on Games of Chance, the Dutch Justice Department recently issued a **Code of conduct for promotional games of chance**, which entered into force on the first day of January of 2006.<sup>742</sup> Pursuant to article 1, par. 7 of the Code,<sup>743</sup> a promotional game of chance is a game that promotes certain products or services and the participants in which compete for prizes or bonuses. Success must depend completely or predominantly on coincidence and cannot be influenced by the player. Promotional games of chance may only be offered in order to promote a product or service; they can not constitute

<sup>738</sup> Scientific Games is a 100% Dutch registered subsidiary of an American legal entity.

<sup>739</sup> The interactive gaming market in The Netherlands is restricted to the current licensees of the lotteries. Whereas the licensees of the lottery games can sell their lottery tickets on-line, only the National Sports Totalisator Foundation has been granted, within the context of its current gaming licence, the right to offer an on-line or SMS version of the Lotto or related services (such as an SMS version of its game of chance «Lucky»). For more details, see infra III.2.

<sup>740</sup> 's Hertogenbosch Court of Appeal 25.04.2004 (N° C 0300114/RO) X/Janus B.V.; Alkmaar District Court 19.11.2003 (N° 31496/ HA ZA 02-730) X / Sparen en gewinnen B.V.; 's Hertogenbosch District Court (criminal division) 01.05.2002 (N° 01/071235-00); Roermond District Court (criminal division) 19.12.2002 (N° 47686/ HA ZA 01-905); Roermond District Court 25.01.2001 (N° 38434/ HA ZA 00-295) X / Postina B.V.

<sup>741</sup> Dutch Supreme Court 18.02.2005 (N° C03/306HR) Ladbrokes/Lotto; Arnhem District Court 2.02.2005 (N° 105364) Stichting de Nationale Sporttotalisator / Sportsdream B.V.; Arnhem Court of Appeal 21.11.2004; (N° AR 7476, 2004/287 KG, 2004/288 KG and 2004/ 289 KG) Interwetten Cyprus and others / Nationale Sporttotalisator and others; Arnhem District Court 2.06.2004 (N° 98631/ HA ZA 03-606) Stichting De Nationale Sporttotalisator/Ladbrokes; Zutphen District Court 9.2.2004 (N° 57370/ KG ZA 03-277), De Lotto/Betfair; Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (KG 2003/216) Ladbrokes/Lotto; Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (N° KG 2003/319 and 03/325) Lotto/Ladbrokes; Utrecht District Court 31.7.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Peak Entertainment and others; Arnhem District Court 1.7.2003 (N° 99879 / KG ZA 03-334) Lotto/Teltrade and others; Utrecht District Court 27.2.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Paramount; Amsterdam District court 17.4.2002 (N° KG02/617 OdC) De Lotto/Lucky SMS; The Hague District Court 16.1.2001 (N° KG 00/1356) De Lotto/Euroscratch.

<sup>742</sup> In Dutch: «Gedragscode Promotie Kansspelen», available on the website of the Netherlands Justice Department: [http://www.justitie.nl/Images/gedragscode%20kansspelen\\_tcm74-98357.pdf](http://www.justitie.nl/Images/gedragscode%20kansspelen_tcm74-98357.pdf). (last consulted on 14 February 2006).

<sup>743</sup> Article 7, par. 1 Code of conduct: «Promotioneel kansspel: het, bij wijze van promotie, geven van gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen».

an independent game of chance.<sup>744</sup> Although the new Code of Conduct allows promotional games to be organised in the Netherlands as of 1 January 2006, **it clearly confirms the restrictive attitude of Dutch gaming policy** and affirms that, as a general rule, the organisation of promotional games of chance remains prohibited.<sup>745</sup> **Promotional games of chance may only be organised when a series of (restrictive) conditions are complied with.**<sup>746</sup> Unlike other games of chance, **promotional games of chance are not subjected to the requirement of holding a gaming licence.**<sup>747</sup>

Moreover, **interactive internet gaming**, which is currently prohibited in the Netherlands, will be allowed on an experimental and provisional basis (refer supra, point II, B, a, 1).<sup>748</sup> A draft law which deals with interactive internet gaming – the **Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet** – is currently pending before the Parliament of the Netherlands.<sup>749</sup> A single on-line gaming licence will be issued for a provisional period of three years to Holland Casino, the current exclusive casino gaming licensee of the Netherlands. Depending on what happens during this trial period, a decision will be made on the possible permanent authorisation of the provision of interactive games via the Internet and on the conditions under which this could take place.<sup>750</sup>

Advertising for games of chance in the Netherlands must comply with the provisions of the **Dutch Advertising Code.**<sup>751</sup> This self-regulatory instrument requires Dutch advertisers to respect the law and the requirements of good taste and decency. **Advertising may not contravene the public interest, public order or morality, nor may it be gratuitously**

<sup>744</sup> See Preamble of the Code, para. 4.

<sup>745</sup> See the Preamble of the Code: «De Wet op de kansspelen voorziet niet in een vergunningsregeling voor promotionele kansspelen. Dat betekent dat promotionele kansspelen op dit moment verboden zijn. **Bij de herziening van de Wet op de kansspelen zal een ‘Nee, tenzij’-regime worden ingevoerd voor promotionele kansspelen, op grond waarvan promotionele kansspelen niet zijn toegestaan, tenzij is voldaan aan een aantal voorwaarden. Daaraan wordt invulling gegeven door deze gedragscode.**»

<sup>746</sup> See the Preamble of the Code: «De Wet op de kansspelen voorziet niet in een vergunningsregeling voor promotionele kansspelen. Dat betekent dat promotionele kansspelen op dit moment verboden zijn. Bij de herziening van de Wet op de kansspelen zal een ‘Nee, tenzij’-regime worden ingevoerd voor promotionele kansspelen, op grond waarvan promotionele kansspelen niet zijn toegestaan, tenzij is voldaan aan een aantal voorwaarden. Daaraan wordt invulling gegeven door deze gedragscode.» Guidelines applicable to the organisation of a promotional game of chance include the following. First, promotional games may only be organized **once a year for each product, service or organization** (article 2). Moreover, the **draws** of the promotional game of chance should be limited to a maximum of 13. Article 3 of the Code restricts the **maximum communication costs** of the promotional game of chance and article 4 of the Code limits the **maximum annual prize money** per promotional game of chance to a maximum of 100.000 euro. Last, specific provisions in the Code **protect the interests of minors** (article 6). So called «**small promotional games of chance**» (in Dutch: «Klein promotioneel kansspel») are subject to specific, more flexible gaming rules, listed in article 8 of the Code.

<sup>747</sup> See the Explanatory Memorandum of the Code of conduct for promotional games of chance, p. 5.

<sup>748</sup> See the preliminary remarks by J. FRANSSSEN and R. BUDIJK, The Netherlands, in M. BALESTRA and A. CABOT, Internet Gambling Report, Seventh Edition, River City Group, 2004, 438 and J. FRANSSSEN, Breaking news: Dutch courts finds the Dutch casino monopoly not compliant with the Treaty of Rome and European Commission suggests that proposed Dutch Internet gaming monopoly is disproportionate, 6 pages (forthcoming).

<sup>749</sup> See «Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet», T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2.

<sup>750</sup> Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2, p. 5.

<sup>751</sup> Available at <http://www.reclamecode.nl>

**offensive or constitute a threat to mental or physical public health. Specific provisions** in the Advertising Code **protect the interests of minors**. Allegations of violations of the Advertising Code may be submitted to the Advertising Code Committee. The committee must hear the advertisers' arguments and decide whether the particular advertising campaign conflicts with the Advertising Code. The Advertising Code Committee can also initiate investigations on its own initiative. If an advertisement is found to infringe the Dutch Advertising Code, the Committee will admonish the advertiser to stop using it in its current form. These admonishments have only persuasive authority; they are not legally binding.

In reaction to comments by some lower-echelon Dutch courts, that an abundance of gaming advertising could conflict with restrictive gaming policy and might undermine the protection of consumer interests, as well as the prevention of gaming addiction,<sup>752</sup> the Dutch authorities recently enacted a **new Advertising Code for Games of Chance organised by Dutch Gaming Licensees**.<sup>753</sup> This new self-regulatory instrument sets forth **strict advertising guidelines for the current licensed gaming operators, including the licensed operators of gambling machines outside casinos**,<sup>754</sup> **in order to prevent excessive gaming and to protect the interests of consumers** (see, inter alia, articles II.1 through II.7 of the Code) **and minors** (see, inter alia, articles III.1 through III.7 of the Code). This new self-regulation entered into force on **15 February 2006**. A **special advertising code**<sup>755</sup> exists for **prize contests**.<sup>756</sup> In respect of any special advertising code, the General Section of the Dutch Advertising Code remains in force (article 18 of the Dutch Advertising Code). Complaints regarding non-compliance with a special advertising code can therefore be addressed to the Dutch Advertising Code Committee.

The Dutch gaming regulations result in a series of potential **barriers to the free circulation of services and goods**. These include:

- Foreign or domestic providers, who act as intermediaries or offer games of chance on Dutch soil, must comply with the restrictive requirements of the Act on Games of Chance and possess a **valid Dutch gaming licence**. Whether the operator holds a foreign license or complies with foreign gaming regulations is irrelevant.

Since the Dutch licensing scheme results in a **monopoly** or **oligopoly** for the most commercially important games of chance (*i.e.* national lotteries, casino gaming, sports betting, horse racing, etc.), licensing only Dutch registered legal entities,<sup>757</sup> foreign providers are *de facto* excluded from accessing the Dutch gambling market. Dutch

<sup>752</sup> Arnhem District Court (summary proceedings) 2.06.2004 (N° 98631/HA ZA 03-606) Stichting De Nederlandse Sporttotalisator/Ladbrokes; Arnhem Court of Appeal 21.11.2004 (N° AR 7476, 2004/287 KG, 2004/288 KG and 2004/289 KG) Interwetten Cyprus and others / Nationale Sporttotalisator and others; Administrative Court of Breda 2.12.2005 (N° 03/1868 WET) Compagnie Financière Régionale B.V. / Netherlands Justice Department.

<sup>753</sup> In Dutch: «Reclamecode voor Kansspelen die wordt aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RvK)». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

<sup>754</sup> See the Introduction of the Advertising Code: «Ondertekenaars van de Reclamecode voor Kansspelen zijn de landelijke vergunninghouders van kansspelen en de particuliere aanbieders van speelautomaten in Nederland (verenigd in VAN)».

<sup>755</sup> Available at <http://www.reclamecode.nl>

<sup>756</sup> Available at <http://www.reclamecode.nl>

<sup>757</sup> Or Dutch registered subsidiaries of foreign providers, as is the case of Scientific Games, the current licensee of horse racing bets in The Netherlands, a 100% subsidiary of a North-American legal entity.

residents who wish to participate in a foreign game of chance<sup>758</sup> must do so through a foreign provider outside the Netherlands.

- (Free) **promotional games of chance** (including sweep-stake contests and media gambling services) and **on-line or interactive games of chance** must comply with the provisions of the Dutch gaming regulations. On-line games of chance addressed to Dutch consumers or in which Dutch residents can participate, are considered to be domestic games of chance, subject to the provisions of the Act on Games of Chance. Foreign or domestic operators of on-line games must possess a valid gaming licence issued by the Dutch authorities. In anticipation of a revision of the Act on Games of Chance, promotional games of chance are subject to the requirements of the Code of conduct for promotional games of chance. Moreover, a draft law dealing with interactive internet gaming – the Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet – is currently pending before the Parliament of the Netherlands.<sup>759</sup> A single operator, Holland Casino, will be licensed for a provisional period of three years to organise on-line games of chance in the Netherlands. The organisation of on-line gaming will be subject to a series of strict conditions that protect the interests of consumers and minors and prevent gambling addiction.
- The operation of **slot machine gambling** (both in and outside casinos) is subject to a triple licensing scheme (cf. infra, III litt. a, 4), allowing only gaming machines of a type approved in the Netherlands. Moreover, only the casino games licensee can obtain a licence to operate slot machines inside its casinos.

Compliance with the Dutch gaming regulations is reinforced by **criminal penalties** imposable on unlicensed foreign or domestic providers of games of chance, on intermediaries who promote participation in foreign games of chance in the Netherlands and even on *mala fides* consumers who deliberately participate in unlicensed games of chance in the Netherlands.<sup>760</sup> Despite the fact that the Act on Games of Chance serves a public interest, a **horizontal application** of its provisions is deemed to be possible: Dutch licensees whose commercial interests are unlawfully breached by the activities of an unlicensed provider of a game of chance can invoke a violation of the Dutch gaming regulations to claim damages in tort.<sup>761</sup> Dutch courts will uphold their claims if it is proven that the unlicensed operators profited from an «illegal advantage»<sup>762</sup> over the Dutch licensee by marketing their illegal games of chance in the Netherlands.<sup>763</sup>

**Despite these infringements** of the principle of free movement of services, **a majority of Dutch courts consider the Dutch gaming regulations to be compatible with European**

<sup>758</sup> Participating in foreign games of chance offered and organized abroad, does not violate the Dutch Gaming Regulations, cf. article 1 litt. c Act on Games of Chance.

<sup>759</sup> Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via Internet, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2.

<sup>760</sup> Articles 31 and 32 Act on Games of Chance.

<sup>761</sup> J. FRANSSEN and R. BUDIJK, op. cit., 448-449.

<sup>762</sup> In Dutch: «ongeeoorloofde voorsprong»; Arnhem Court of Appeal 23.11.2004 (N° 04/287, 04/288, 04/289), Interwetten Cyprus and others / Stichting de Nationale Sporttotalisator.

<sup>763</sup> Arnhem District Court 2.02.2005 (N° 105364) Stichting de Nationale Sporttotalisator / Sportsdream B.V.; Utrecht District Court (summary proceedings) 18.09.2003 (N° 165432/KGZA 03-742) Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij/Stargames; Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (KG 2003/216) Ladbroke's/Lotto; Utrecht District Court 31.7.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Peak Entertainment and others; Arnhem District Court 1.7.2003 (N° 99879 / KG ZA 03-334) Lotto/Teltrade and others; Arnhem District Court 27.1.2003 (N° 93896 / KG ZA 02-798) Lotto/Ladbroke's; Amsterdam District court 17.4.2002 (N° KG02/617 OdC) De Lotto/Lucky SMS; The Hague District Court 16.1.2001 (N° KG 00/1356) De Lotto/Euroscratch



**legislation and article 49 of the EC Treaty.**<sup>764</sup> The Dutch licensing scheme does not discriminate against foreign or non-resident providers, since both foreign and domestic providers can equally obtain gaming licenses. Moreover, to impose a licensing requirement for the organisation of games of chance, subject to a series of strict conditions, is said to be a legitimate and proportionate means of protecting the interests of minors and consumers, as well as countering fraud and gambling addiction. Recent statements of the Dutch authorities<sup>765</sup> confirm that the so-called «**prohibited unless specifically authorised**» **policy of the Dutch authorities**<sup>766</sup> vis-à-vis games of chance, prohibiting the organization of games of chance unless the operator possesses a valid Dutch gaming licence and complies with a series of strict requirements, **is to be pursued in the future**. The recent enactment of a Code of conduct for promotional games of chance, the new Advertising Code for games of chance organised by gaming licensees and the draft law dealing with interactive internet gaming (Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet), clearly confirm this conclusion.

So far, only the **Administrative Court of Breda**, in a decision of **2 December 2005**, has decided that restrictions on gaming activities may be justified by imperative requirements in the general interest, such as consumer protection and the prevention of fraud and incitement of gambling. Such restrictions should however be suitable for achieving these objectives, inasmuch they must serve to limit gambling activities in a consistent and systematic manner. The Court argued that «Pursuant to Gambelli the government's actions on the regulation of casinos in order to prevent illegality and criminality and to protect consumers against gambling addiction should be coherent and systematic. Because this concerns the justification of an exemption from the principle of the freedom to provide services in the EC, this coherence and systematic structure should be explicit».<sup>767</sup> According to the court, **the contested decision relating to the issuance of a casino gaming licence failed to specify whether the Dutch regulation on casino gaming is «coherent and systematic» and suitable to achieve the objectives underlying the Netherlands gambling regulations as required for under the Gambelli decision of the ECJ.**<sup>768</sup> The court thus decided that the contested decision (a refusal to issuance a gaming licence) cannot be upheld and instructed the Netherlands authorities to issue a new decision. **In this new decision the Netherlands authorities should answer the question whether the government actions on the regulations concerning casino gambling are coherent and systematic, and evidence of such coherence and systematic structure should be provided. In the event that the coherence and systematic structure cannot be demonstrated, the court holds the view that the justification of the restriction of Article 49 of the EC Treaty contained in Article 27h.1 of the Act on Games of Chance is absent and that said provision should remain inapplicable because it is in violation of Article 49 of the EC Treaty.**<sup>769</sup>

<sup>764</sup> J. FRANSSEN and R. BUDIK, op. cit., 448.

<sup>765</sup> Cf. supra II. B litt. a, 1 and II. C litt. a, 1.

<sup>766</sup> In Dutch: «Nee, tenzij»

<sup>767</sup> Administrative Court of Breda 02.12.2005 (N° 03/1868 WET) Compagnie Financière Régionale B.V. / Netherlands Justice Department, n° 2.12 (translation in English by Mr. J. Franssen).

<sup>768</sup> Administrative Court of Breda 2.12.2005 (N° 03/1868 WET) Compagnie Financière Régionale B.V. / Netherlands Justice Department.

<sup>769</sup> No. 2.12: «In het geval die samenhang en stelselmatigheid niet alsnog kan worden aangetoond, is de rechtbank van oordeel dat de rechtvaardiging voor de in artikel 27h, eerste lid van de Wok neergelegde beperking op artikel 49 van het EG-verdrag ontbreekt en dat genoemde bepaling vanwege strijdigheid met artikel 49 van het EG-verdrag buiten toepassing dient te blijven».

## 2. Lotteries

The organisation of a lottery in the Netherlands is subject to a licence requirement, that presupposes a series of conditions.<sup>770</sup> Participation of persons under 18 years of age in instant or other lotteries is not permitted.<sup>771</sup>

Various licenses are issued each year to organise incidental local or national lotteries. Licenses are issued by the local authorities when the total amount of prizes does not exceed 4.500 euro, or by the Department of Justice.<sup>772</sup>

Currently, three licensees are licensed to organise a national **charitable lottery** with a total amount of prizes exceeding 4.500.000 euro (the bankgiro lottery, the postalcode lottery and the sponsor lottery). The Dutch Gaming Board supervises their activities and advises the Justice Department on the issuance or renewal of their gaming licence. 50,0% of the net proceeds is earmarked for the benefit of charitable organisations. The licensees decide on the charity sectors they wish to benefit. The Postal Code Lottery donates its proceeds to charity for society and environment, the Sponsor Lottery supports sport, culture and social welfare and the Bank Giro Lottery supports organizations dealing with public health, welfare and culture.

Special provisions in the Act on Games of Chance regulate a State Lottery, an Instant Lottery and a Lotto. The Dutch Gaming Board supervises whether these national lotteries comply with the gaming regulations and advises the Justice Department on the issuance or renewal of gaming licenses.<sup>773</sup>

Article 8 par. 1 Act on Games of Chance states that the organization of a **State Lottery** is subject to a licence requirement. Article 9 par. 1 Act on Games of Chance indicates that only one licence can be issued to organise a state lottery. The current licensee is the Foundation for the Exploitation of the Netherlands State Lottery. At least 60% of the proceeds are distributed as prize money (article 8 par. 2 Act on Games of Chance). **The net proceeds from the State Lottery are for the benefit of the State Treasury** (article 9 par. 2 Act on Games of Chance).

A single licence is also issued for the organization of an **Instant Lottery** and a **Lotto** (articles 14a par. 1 juncto 14b par. 1 Act on Games of Chance and articles 27a par. 1 juncto 27b par. 1 Act on Games of Chance). Current licensees include the the National Sports Totalizator Foundation, which is licensed to organise the Lotto and the Instant Lottery. A minimum of 47.5% and a maximum of 65% of the proceeds of the Instant Lottery are distributed as prizes (article 14b par. 3 Act on Games of Chance). For the Lotto, a minimum of 47.5% and a

<sup>770</sup> The Dutch Measurement Institute (in Dutch: «Nederlands Meetinstituut») tests and certifies the equipment and software for various lotteries in The Netherlands, including the State Lottery, the Lotto and the Bankgiro lottery. For some lotteries, the Ministry of Justice has appointed the Dutch Measurement Institute as the official certification body. Other lottery organisations, such as the State Lottery have chosen the Dutch Measurement Institute voluntarily. The Dutch Measurement Institute is a group of private companies specialising in measurement, calibration, testing and certification. The Institute also provides training and consulting services related to metrology and technology. It has its origins in the former Dutch Legal Metrology Service (in Dutch: «Dienst van het IJkwezen»). The web site of the Dutch Measurement Institute is: <http://www.nmi.nl/>

<sup>771</sup> Article 14d par. 1 Act on Games of Chance; article 27e par. 1 Act on Games of Chance and article 2 litt. e Decree on Games of Chance.

<sup>772</sup> Article 3 par. 1 Act on Games of Chance). The Justice Department issues approximately 150 lottery licenses each year; according to the information on the web site of the Dutch Gaming Board: <http://www.toezichtkansspelen.nl/information3.html>

<sup>773</sup> Article 34 par. 1 Act on Games of Chance.

maximum of 50% of the gross proceeds must be allocated for distribution as prizes (article 27b par. 3 Act on Games of Chance). Contrary to the State Lottery, the net proceeds of the Instant Lottery and the Lotto are for the benefit of charity organisations in the areas of sport, culture, social welfare or public health (article 14b par. 2 Act on Games of Chance and article 27b par. 2 Act on Games of Chance).

For the most commercially important types of lotteries, the lottery licensing scheme in the Netherlands thus results in a **monopoly** (with respect to the State Lottery, Instant Lottery and the Lotto) or an **oligopoly** (with respect to the bankgiro lottery, the postalcode lottery and the sponsor lottery), licensing only Dutch legal entities. Moreover, national lottery licences are granted for a five year period (eg. the bankgiro lottery, the postalcode lottery and the sponsor lottery) or, as it is the case for the State Lottery, permanently.

Whereas the different lotteries can sell electronic lottery tickets, only the National Sports Totalizator Foundation is granted the right to offer an **on-line** or **SMS** version of its **lottery games** within its current licence (e-commerce). E-gaming is not allowed. Article 8 of the Lotto's Rules and Regulations concerning participation in the on-line Lotto<sup>774</sup> provides that **participation in the on-line Lotto is only possible with a Dutch bank account number or credit card number. Participation in the Lotto with a foreign bank account is prohibited.**

The refusal of the Dutch authorities to issue the Foundation for the Exploitation of the Netherlands State Lottery a license to organise a new SMS lottery game called «Sevens», notwithstanding the fact that the National Sports Totalizator Foundation had previously been granted the right to offer an on-line or SMS version of its lottery games within its gaming licence, was deemed valid and not discriminatory by the 's Gravenhage District Court.<sup>775</sup> Licensing new games of chance would contradict the restrictive Dutch gaming policy and would undermine the struggle against gaming addiction and the protection of minors (*i.e.* young adults), since the SMS lottery raffle «Sevens» was specifically addressed to 18-24 year olds. A limitation of the Dutch gaming market was considered to be justified by the court, because the Dutch gaming regulations intend to counter fraud, to protect the interests of the young and consumers and to prevent gaming addiction and other adversary effects.<sup>776</sup> The court held that a tolerance of SMS lotteries in the past did not oblige the authorities to issue the Foundation for the Exploitation of the Netherlands State Lottery a licence to organise new games of chance.

**Article 1 subsection b, Act on Games of Chance** states that it is **unlawful to promote the participation in foreign games of chance in the Netherlands**. It is equally **illegal to offer foreign games of chance on Dutch soil if not licensed by the Dutch authorities**. The 's Hertogenbosch Court of Appeal,<sup>777</sup> the 's Hertogenbosch District Court<sup>778</sup> and the Utrecht District Court<sup>779</sup> held that intermediaries who offer foreign lottery games in the Netherlands (each case dealt with participation in the German lottery), must comply with the requirements of the Dutch gaming regulations and possess a valid Dutch gaming licence. Offering foreign

<sup>774</sup> In Dutch: «Voorwaarden voor deelname aan Lotto, Lucky Day, Toto-13, Toto-Select, Toto-Score en Tip via internet», August 2003. These Rules and Regulations are available on the web-site <http://www.delotto.nl>

<sup>775</sup> 's Gravenhage District Court 01.04.2005 (N° AWB 04/382 BESLU) Stichting Exploitatie de Nederlandse Staatsloterij/Staatssecretaris van Financiën and Stichting de Nationale Sporttotalisator

<sup>776</sup> The court referred to T.K. 1995-1996, 24557, nr. 2.

<sup>777</sup> 's-Hertogenbosch Court of Appeal 2.3.2004 (N° 20.003207) X/Y

<sup>778</sup> s-Hertogenbosch District Court 1.06.2004 (N° 10.9742/ KG ZA 04-281) Incoll/Fortis

<sup>779</sup> Utrecht District Court (summary proceedings) 18.09.2003 (N° 165432/KGZA 03-742) Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij/Stargames

lottery games in the Netherlands without being issued a Dutch gaming licence violates the Act on Games of Chance and is considered to be illegal. The restrictions on the free circulation of services and goods (article 49 EC Treaty) were deemed justified, since the gaming regulations protect the interest of consumers and minors and prevent gaming fraud and addiction. Moreover, since both foreign and domestic providers can apply for gaming licenses, the Dutch gaming regulations are not considered to be discriminatory.

Other court decisions deal with **on-line lottery games operated by foreign providers**. On-line games of chance addressed to Dutch consumers or in which Dutch residents can participate, are considered to be domestic games of chance subject to the provisions of the Dutch gaming regulations. Providers of these games must possess a valid gaming licence, issued by the Dutch authorities.<sup>780</sup> **Since currently the Dutch gaming regulations do not provide for the issuance of licenses for on-line gaming, foreign providers who organise on-line lotteries infringe the Dutch gaming regulations and can be held liable.** Whether the foreign provider possesses a foreign gaming licence or complies with foreign gaming regulations, is irrelevant. **Interactive internet gaming** will however be allowed on an experimental and provisional basis.<sup>781</sup> A **draft law** which deals with interactive internet gaming – the Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet – is currently pending in the Parliament of the Netherlands.<sup>782</sup> A single, exclusive on-line gaming licence will be issued for a provisional period of three years to Holland Casino, the current casino gaming licensee of the Netherlands.

**Advertising of lottery games** in the Netherlands must comply with the special **Advertising Code for Games of Chance organised by the Netherlands Gaming Licensees**<sup>783</sup> and the **General Section of the Dutch Advertising Code** (article 18 of the Dutch Advertising Code). The special advertising code lists a series of additional obligations in order to counter excessive gaming, to prevent gaming addiction and to protect the interests of minors and consumers.<sup>784</sup> Advertising of lotteries may not be fraudulent, gratuitous or false, nor may it promote excessive gaming (articles II.1 through II.5). Particular provisions of the Advertising Code protect the interests of minors (articles III.1 through III.7 of the Code). Complaints alleging infringements of the Advertising Code are heard by the Advertising Code Committee, which can render an advisory award and a fine of up to 22.690 euro.

In summary, then, **barriers to the free circulation of lottery games** include the following:

- The organizing of a lottery in the Netherlands is subject to a licence requirement, the issuance of which is subject to a series of conditions.
- For the most commercially important types of lottery games (State Lottery, Instant Lottery, the Lotto, national charity lotteries) a single gaming licence (State Lottery,

<sup>780</sup> Arnhem District Court 1.7.2003 (N° 99879 / KG ZA 03-334) Lotto/Teltrade and others; Amsterdam District court 17.4.2002 (N° KG02/617 OdC) De Lotto/Lucky SMS; The Hague District Court 16.1.2001 (N° KG 00/1356) De Lotto/Euroscratch (foreign providers who offer on-line lottery games, must possess a Dutch gaming licence, even if the lottery game is for free).

<sup>781</sup> See the preliminary remarks by J. FRANSSEN and R. BUDIK, The Netherlands, in M. BALESTRA and A. CABOT, Internet Gambling Report, Seventh Edition, River City Group, 2004, 438 and J. FRANSSEN, Breaking news: Dutch courts finds the Dutch casino monopoly not compliant with the Treaty of Rome and European Commission suggests that proposed Dutch Internet gaming monopoly is disproportionate, 6 pages (forthcoming).

<sup>782</sup> Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2

<sup>783</sup> In Dutch: «Reclamecode voor Kansspelen die wordt aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RvK)». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

<sup>784</sup> Articles 6, 7, 8 and 9 of the Advertising Code.

- Instant Lottery, the Lotto) or a limited number of lottery licenses (national charity lotteries) are issued; the Dutch lottery market therefore results in a monopoly or an oligopoly barring *de facto* the access of foreign providers.
- Lottery licenses are granted on a (*de facto*) permanent basis.
  - On-line lottery games are currently prohibited: only the National Sports Totalizator Foundation is granted the right to offer its (existing) lottery services off-line, on-line or via SMS within its current license (e-commerce). E-gaming is not allowed. A draft law, which is currently pending before the Parliament of the Netherlands, will authorise, for a provisional period of three years, the operation of (new) on-line games of chance in the Netherlands. Only Holland Casino will be licensed to operate interactive internet gaming during the first period of three years.
  - Gaming licenses can only be issued by the Dutch authorities; the fact that the foreign provider possesses a foreign gaming licence or complies with foreign gaming regulations is irrelevant.

### 3. Casino Gaming

Article 27h, Act on Games of Chance provides for the issuance of a **single licence to organise casino games**. Contrary to licenses for some other games of chance, **the casino gaming licence is issued on a permanent basis**. Issuance of a casino gaming licence is subject to **strict conditions**. The Dutch gaming Board monitors the compliance of the licensee with the casino regulations. Article 27i, Act on Games of Chance states that the casino gaming licence must specify the advertising policy for casino games, must limit the stake money and must list the type and number of casino games that are allowed in a casino. Casino games, such as roulette cylinders, card shuffling machines, SIC BO tumblers and big wheels, are only allowed if they satisfy the statutory requirements. Casino equipment has to be tested periodically by the Dutch Measurement Institute (NMI Certin)<sup>785</sup>, just like the equipment used for the lotteries<sup>786</sup>. The current holder of the license to organise casino games in the Netherlands is the *National Foundation for the Exploitation of Casino Games* (Holland Casino).<sup>787</sup> The number of casinos it can operate is limited to 14 (*numerus clausus*). Establishing a casino is subject to the consent of the local City Council. **The net proceeds from the casino games are for the benefit of the State Treasury** (article 27h par. 2, Act on Games of Chance). As for any other game of chance, participation of persons under 18 years of age in casino games is prohibited (article 27j par. 1, Act on Games of Chance).

Operating **machine gambling in casinos** is subject to a separate gaming licence. Article 30z AGC states that **a gaming licence to organise machine gambling in a casino can only be issued to the licensee of the casino games (Holland Casino)**. As any other operator of gambling machines (cf. infra III.4), Holland Casino can only operate type-approved slot machines in its casinos. **The net proceeds of the slot machines operated in the casinos are for the benefit of the State Treasury**.

**Advertising for casino games** in the Netherlands must comply with the special **Advertising Code for Games of Chance organised by the Netherlands Gaming Licensees**<sup>788</sup> and the **General Section of the Dutch Advertising Code** (article 18 of the Dutch Advertising Code). The special advertising code lists a series of additional obligations in order to counter excessive gaming, prevent gaming addiction and protect the interests of minors and

<sup>785</sup> In Dutch: Nederlands Meetinstituut.

<sup>786</sup> Cf. supra, footnote 46.

<sup>787</sup> Holland Casino is a foundation as that term is defined in Titel 6, Book II of the Dutch Civil code.

<sup>788</sup> In Dutch: «Reclamecode voor Kansspelen die wordt aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RvK)». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

consumers.<sup>789</sup> Advertising of casino gaming services may not be fraudulent, gratuitous or false, nor may it promote excessive gaming (articles II.1 through II.5). Particular provisions of the Advertising Code protect the interests of minors (articles III.1 through III.7 of the Code). Complaints alleging infringements of the Advertising Code are heard by the Advertising Code Committee, which can render an advisory award.

Various Dutch court decisions deal with **on-line casino games** offered by foreign providers.<sup>790</sup> According to the case law, foreign providers who organise on-line casino games specifically addressed to Dutch consumers or in which Dutch residents can participate, must comply with the requirements of the Dutch gaming regulations and possess a valid Dutch gaming licence. **On-line casino games are considered by the Dutch courts to be domestic games of chance, subject to the Dutch gaming regulations.** Since no licenses can be issued for on-line gaming, **foreign operators who operate on-line casino games in the Netherlands violate the Dutch gaming provisions.** The fact that the foreign provider possesses a foreign gaming licence and complies with foreign gaming regulations is irrelevant.<sup>791</sup> **Interactive internet gaming** is expected to be authorised in the near future on an experimental and provisional basis.<sup>792</sup> A **draft law** which deals with interactive internet gaming – the Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet – is currently pending in the Parliament of the Netherlands.<sup>793</sup> In order to counter illegal on-line gaming, to prevent gaming addiction and to protect the interests of consumers and minors, the Dutch authorities propose to modify the Dutch Act on Games of Chance in order to allow on-line gaming in the Netherlands on an experimental basis and for a provisional period of three years.<sup>794</sup> A single (provisional), exclusive on-line gaming licence will be issued to Holland Casino, the current casino gaming licensee in the Netherlands. **The draft law was criticised by the Raad van State, a consultative organ in the Dutch legislative process.**<sup>795</sup> The Raad van State expressed its concerns regarding the compatibility of the draft law with European Law and considered an expansion of the existing supply of gaming services to be contrary to the restrictive Dutch

<sup>789</sup> Articles 6, 7, 8 and 9 of the Advertising Code.

<sup>790</sup> Zuthpen District Court 07.03.2005 (N° 06/035730-03); Utrecht District Court 31.7.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Peak Entertainment and others; Utrecht District Court 27.2.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Paramount; Arnhem Cour of Appeal 11.07.2001 (N° 21-002558-99)

<sup>791</sup> The Dutch authorities recently announced an experiment on interactive internet gaming, whereby Holland Casino will receive a provisional licence. Afterwards, it will be decided whether more gaming licenses will be issued. The Foundation for the Exploitation of the Netherlands State Lottery, requested to participate in this on-line experiment. Its request was formally rejected in 2004. An appeal was pending before the 's Gravenhage District Court, the State Lottery has however withdrawn its appeal.

<sup>792</sup> See the preliminary remarks by J. FRANSSEN and R. BUDIK, The Netherlands, in M. BALESTRA and A. CABOT, Internet Gambling Report, Seventh Edition, River City Group, 2004, 438 and J. FRANSSEN, Breaking news: Dutch courts finds the Dutch casino monopoly not compliant with the Treaty of Rome and European Commission suggests that proposed Dutch Internet gaming monopoly is disproportionate, 6 pages (forthcoming).

<sup>793</sup> See «Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet», T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2

<sup>794</sup> The Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 2, reveals that: «De doelstellingen van het kansspelbeleid – het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – vragen om een adequate reactie van de overheid (tegen de illegale participatie in – buitenlandse – on-line kansspelen). Om die reden ben ik (de Nederlandse bevoegde Minister) voornemens om naast legaal aanbod in de fysieke wereld ook via Internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan. Hiermee ontstaat een legaal en betrouwbaar alternatief voor de niet-gereguleerde kanspelsites». Compare with T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 4.

<sup>795</sup> Cf. Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via Internet, Advies Raad van State en nader rapport, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 4.

gaming policy.<sup>796</sup> The Raad van State furthermore considered the reservation of the on-line gaming market to a single licensed operator – i.e. Holland Casino –, thereby excluding other Dutch or foreign operators from the Dutch on-line gaming market, to be contrary to the proportionality principle and article 49 of the EC Treaty, since other operators, whether resident in the Netherlands or abroad, can guarantee the adequate protection of Dutch consumers against gaming addiction, the adequate prevention of fraud and illegal gaming and sufficient protection of the interests of minors.<sup>797</sup>

To date, only the **Administrative Court of Breda**, in a decision of **2 December 2005**, has decided that restrictions on gaming activities may be justified by imperative requirements in the general interest, such as consumer protection and the prevention of fraud and incitement of gambling. Such restrictions should however be suitable for achieving these objectives, inasmuch they must serve to limit gambling activities in a consistent and systematic manner. Although the court recognised that, pursuant to the case law of the European Court of Justice, the free movement of services can be limited, it argued that the Dutch State has **failed to prove in its contested decision that the casino gaming monopoly and other restrictive government measures satisfy the criterion of suitability to attain the objectives of the prevention of illegality and criminality and the protection of the interests of consumers.**<sup>798</sup> The court thus decided that the contested decision cannot be upheld and instructed the Netherlands authorities to issue a new decision. In this new decision the Netherlands authorities should answer the question whether the government actions on the regulations concerning casino gambling are coherent and systematic, and evidence of such coherence and systematic structure should be provided. **In the event that the coherence and systematic structure cannot be demonstrated, the court holds the view that the justification of the restriction of Article 49 of the EC Treaty contained in Article 27h.1 of the Act on Games of Chance is absent and that said provision should remain inapplicable because it is in violation of Article 49 of the EC Treaty**<sup>799</sup>.

To sum up, **barriers to the free circulation of casino gaming services** include:

- A single licence can be issued to organise casino games in the Netherlands, the issuance of which is subject to conditions.
- The casino gaming licence is granted on a permanent basis to a Dutch registered legal entity.
- Interactive or on-line casino gaming addressed to Dutch consumers or in which Dutch residents can participate, is currently prohibited in the Netherlands. A draft law which is currently pending before the Parliament of the Netherlands, will authorise the operation of on-line gaming in the Netherlands for a provisional period of three years. Only Holland Casino will be licensed to operate interactive internet gaming during the first period of three years.
- Operating slot machines in casinos is subject to a separate licence requirement; a slot machine licence can only be issued to the current casino gaming licensee.
- Only gaming machines of an approved type can be operated in Dutch casinos.

<sup>796</sup> T.K. 2005-2006, 30362, nr. 4, p. 2.

<sup>797</sup> T.K. 2005-2006, 30362, nr. 4, p. 2.

<sup>798</sup> Ibid.

<sup>799</sup> No. 2.12: «In het geval die samenhang en stelselmatigheid niet alsnog kan worden aangetoond, is de rechtbank van oordeel dat de rechtvaardiging voor de in artikel 27h, eerste lid van de Wok neergelegde beperking op artikel 49 van het EG-verdrag ontbreekt en dat genoemde bepaling vanwege strijdigheid met artikel 49 van het EG-verdrag buiten toepassing dient te blijven».

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

The legislation on machine gambling was amended in 2000. **The new machine gambling regulations do not apply to machines of skill.**<sup>800</sup> Contrary to other games of chance, such as lotteries or casinos, machine gambling is offered by multiple providers throughout the Netherlands, which makes machine gambling more easily accessible for juvenile players and enhances the risks of illegal gambling and gaming addiction. Moreover, **machine gambling is considered to be regular commercial activity; its net proceeds do not serve a charitable or public purpose.**

To counter the risks of machine gambling, the Dutch legislator introduced a **triple licence requirement scheme for slot machine gambling**, each subject to a series of specific conditions.

- First, all locations where gaming machines are set up (bars, restaurants, gaming arcades) require a licence issued by the mayor (article 30b par. 1, Act on Games of Chance). This license is issued to the owner or operator of the location (bar owner, arcade operator, etc) (article 30d par. 1 Act on Games of Chance).
- Second, all operators of gaming machines require a licence issued by the Minister of Justice (article 30h par. 1, Act on Games of Chance). The operator of the machine is often not the operator of the location, especially in bars and restaurants.
- Third, all gaming machines require a type approval issued by the Minister of Justice. The «type-approval» conditions for gaming machines are set forth in articles 30m through 30s, Act on Games of Chance and the Decree on machine gambling of 23.05.2000. This license is issued to the manufacturer or the importer of the machines. It is issued after type testing by an independent testing laboratory has shown that the machines of that type fulfil the legal requirements. These requirements vary according to the different locations where machines may be set up, e.g. an arcade machine may not be set up in a bar.

To safeguard the interest of consumers and minors, the legislator also limited **the number of gambling machines that can be authorised per location**, according to the type of location where the machines are placed. A maximum of two slot machines is admitted in so-called «high barrier locations» (article 30c par. 2, Act on Games of Chance). The Dutch Supreme Court, in a decision of 5.01.2001, upheld the decision of the local authorities to *prohibit* the issuance of licenses for *gaming machines* in low barrier locations, licensing only the set up of *machines of skill*.<sup>801</sup> According to article 30 par. 1 litt. c, Act on Games of Chance only in amusement arcades may more than two slot machines be authorised. The establishment of an amusement arcade is subject to the consent of the local city council. In order to protect the interests of minors, machine gambling is not allowed in «low barrier locations» (such as bars or snack bars). Persons under 18 years of age are not permitted to participate in machine gambling (article 30g, Act on Games of Chance), nor are they permitted to enter amusement arcades (article 30u, Act on Games of Chance).

As for any game of chance, **advertising for machine gambling services must comply with the (General Section of the) Dutch Advertising Code.**<sup>802</sup> Moreover, **advertising for machine gambling is equally subject to the provisions of the special Advertising Code**

<sup>800</sup> Article 30a par. 1 Act on Games of Chance.

<sup>801</sup> Dutch Supreme Court 05.01.2001 (N° C99/085HR) Arrosel B.V. / Burgemeester van de gemeente Alkmaar. The Supreme Courts' decision was rendered on the basis of the *old* gaming regulations for machine gambling.

<sup>802</sup> Available at <http://reclamecode.nl>



**for Games of Chance organised by the Netherlands Gaming Licensees.**<sup>803</sup> This special advertising code lists a series of additional obligations in order to counter excessive gaming, prevent gaming addiction and protect the interests of minors and consumers.<sup>804</sup> Advertising for machine gambling may not be fraudulent, gratuitous or false, nor may it promote excessive gaming (articles II.1 through II.5). Particular provisions of the Advertising Code protect the interests of minors (articles III.1 through III.7 of the Code). Complaints alleging infringements of the Advertising Code are heard by the Advertising Code Committee, which can render an advisory award.

Various court decisions deal with the problem of so-called «**Internetzuielen**» that are placed in bars, snack bars or other publicly accessible locations.<sup>805</sup> «Internetzuielen» are computers linked to the Internet and programmed for participation in (on-line or other) games of chance. Unlike with ordinary computers, it is not possible to access other functions such as word processing or surfing to other web-sites on the «Internetzuiel» computer. In addition, the computers generally have the appearance of slot machines. Since stake money must be paid to use an «Internetzuiel» and since consumers can win money or time-credits allowing them to play yet another game, Dutch courts consider these «internetzuielen» to be concealed gaming machines. Because internetzuielen do not fulfil the legal requirements for gaming machines, they cannot receive a type approval for gaming machines and are prohibited. In addition, they are generally found in so-called «low barrier locations», where gaming machines are illegal. Only non-payout skill-based machines may be used in such locations.

In summary, then, **barriers to the free circulation of slot machine gambling services** include the following:

- Operating slot machine games outside a casino is subject to a triple licensing scheme. Moreover, licensees must comply with a series of strict conditions.
- Only gaming machines of approved types are permitted in the Netherlands.
- The number of gaming machines is limited according to the type of location (cf. «high» and «low» barrier locations).
- Gambling Machine licenses can only be issued by the Dutch authorities.

## 5. Betting

Article 16 par. 1, Act on Games of Chance provides that only a **single license** can be issued for **sports betting games**. The present holder of the license is the National Sports Totalizator Foundation, which must comply with a series of stringent requirements (article 21, Act on Games of Chance). At least 47.5% of the proceeds of sports betting games are distributed as prizes. **The net proceeds from sports betting games are for the benefit of charitable organisations in the area of sport, culture, social welfare and public health.** Persons under 18 years of age are not permitted to participate in sports betting.<sup>806</sup>

In the field of **horse racing** as well, only a **single gaming license** is issued (article 24, Act on Games of Chance), subject to a series of conditions (article 25 Act on Games of Chance). The present holder of the licence is Scientific Games, a 100% Dutch registered subsidiary company of a North-American legal entity. **The net proceeds of the totalisator is**

<sup>803</sup> In Dutch: «Reclamecode voor Kansspelen die wordt aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RvK)». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

<sup>804</sup> Articles 6, 7, 8 and 9 of the Advertising Code.

<sup>805</sup> Zutphen District Court (criminal division) 01.07.2002 (N° 067035800-01); Zutphen District Court (criminal division) 17.05.2002 (N° 06/035799-01); Arnhem District Court (criminal division) 20.12.2001 (N° 05/087842-00); Almelo District Court 11.03.2002 (N° 01/680 HOREC AG 1A) A/Burgemeester van de gemeente Almelo.

<sup>806</sup> Article 20 par. 1 Act on Games of Chance.

**earmarked for the benefit of not-for-profit organisations in the area of equestrian sports or other charitable purposes.** Persons under 18 years of age are prohibited from participating in horse racing bets. Moreover, **bookmaking in the Netherlands is prohibited.**

As for any other game of chance, **advertising** for sports bets or horse racing must comply with the (General Section of the) Dutch Advertising Code.<sup>807</sup> Moreover, **advertising for betting is equally subject to the provisions of the special Advertising Code for Games of Chance organised by the Netherlands Gaming Licensees.**<sup>808</sup> This special advertising code lists a series of additional obligations in order to counter excessive gaming, prevent gaming addiction and protect the interests of minors and consumers.<sup>809</sup> Advertising for betting games may not be fraudulent, gratuitous or false, nor may it promote excessive gaming (articles II.1 through II.5). Particular provisions of the Advertising Code protect the interests of minors (articles III.1 through III.7 of the Code). Complaints alleging infringements of the Advertising Code are heard by the Advertising Code Committee, which can render an advisory award.

**On-line sports' betting and on-line horse racing games** are currently prohibited in the Netherlands. De Lotto (SNS) and Scientific Games however validly offer their current gaming products on-line or via SMS within the framework of their current gaming licence; this is not considered as on-line gaming but is considered to be e-commerce. Various court decisions deal with on-line sports bets or on-line horse racing games (sometimes combined with other on-line games of chance) offered by foreign providers.<sup>810</sup> On-line games of chance addressed to Dutch consumers or in which Dutch residents can participate are considered to be domestic games of chance. These games must comply with the Dutch gaming regulations. Since no gaming licence can be issued for on-line games of chance, (foreign) providers of on-line games violate the Act on Games of Chance and face criminal penalties. The fact that the foreign provider possesses a foreign gaming licence or provides its services in accordance with foreign gaming regulations, is irrelevant. It is equally irrelevant whether the on-line game is exclusively addressed to Dutch residents or whether other foreign players can also participate. Compliance with the Dutch gaming regulations is required when either the game is addressed to Dutch consumers, or participation of Dutch residents in the on-line sports betting is possible. **Interactive internet gaming** is expected to be authorised in the near future on an experimental and provisional basis.<sup>811</sup> A **draft law** which deals with

<sup>807</sup> Cf. supra III. 1. The Code is available on the web-site <http://www.reclamecode.nl>

<sup>808</sup> In Dutch: «Reclamecode voor Kansspelen die wordt aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RvK)». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

<sup>809</sup> Articles 6, 7, 8 and 9 of the Advertising Code.

<sup>810</sup> Dutch Supreme Court 18.02.2005 (N° C03/306HR) Ladbrokes/Lotto; Rechtbank Arnhem 2.02.2005 (N° 105364) Stichting de Nationale Sporttotalisator / Sportsdream B.V.; Amsterdam Court of Appeal 16.12.2004 (not yet published) Stargames/Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij; 's Gravenhage District Court (summary proceedings) 9.12.2004 (N° AWB 04/4810 BESLU) Betfair/ The Netherlands and the Stichting de Nationale Sporttotalisator; 's Gravenhage District Court (summary proceedings) 9.12.2004 (N° KG 04/1397) Betfair/ The Netherlands and the Stichting de Nationale Sporttotalisator; Arnhem Court of Appeal 21.11.2004 (N° AR 7476, 2004/287 KG, 2004/288 KG and 2004/ 289 KG) Interwetten Cyprus and others / Nationale Sporttotalisator and others; Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (KG 2003/216) Ladbrokes/Lotto; Arnhem District Court 2.06.2004 (N° 98631/ HA ZA 03-606) Stichting De Nationale Sporttotalisator/Ladbrokes; Zutphen District Court 9.2.2004 (N° 57370/ KG ZA 03-277), De Lotto/Betfair; Arnhem District Court 27.1.2003 (N° 93896 / KG ZA 02-798) Lotto/Ladbrokes; Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (N° KG 2003/319 and 03/325) Lotto/Ladbrokes

<sup>811</sup> See the preliminary remarks by J. FRANSSEN and R. BUDIK, The Netherlands, in M. BALESTRA and A. CABOT, Internet Gambling Report, Seventh Edition, River City Group, 2004, 438 and J. FRANSSEN, Breaking news: Dutch courts finds the Dutch casino monopoly

interactive internet gaming is currently pending in the Parliament of the Netherlands (see *infra*).<sup>812</sup>

**These restrictive Dutch gaming regulations and licensing schemes act as a barrier to foreign providers' access to the Dutch gambling market.** Despite the infringements on the free circulation of services and goods, the Dutch Act on Games of Chance and related gaming regulations have been held to comply with the standards set out in the Gambelli-judgment of the ECJ. **According to Dutch case law, a series of imperative requirements of public interest such as consumer protection, and the fight against fraud, illegal gambling and gambling addiction, validly justify the barriers to article 49 EC Treaty.** Furthermore, **the licensing scheme has been held to be non-discriminatory**, since both Dutch and foreign operators can equally obtain gaming licenses. A licence requirement subject to a series of strict conditions is considered by Dutch case law as a legitimate and proportionate means of protecting these interests, even if it results in a *de facto* monopoly.

An interlocutory decision of the Arnhem District Court recently held the liberal and tolerant approach of the Dutch authorities towards games of chance to be in contradiction with the authorities' restrictive gaming regulations.<sup>813</sup> The Court considered the proliferation in the advertisement for certain games of chance, the broadening of the gambling services offered and the tolerance of the Dutch authorities concerning SMS or internet raffles, to run contrary to the restrictions of the Act on Games of Chance, the goals of which are the protection of consumers and the prevention of fraud and excessive gaming. The Arnhem Court concluded in an interlocutory judgement that the Dutch gaming regulations *as they were applied in practice*, could not justify the infringements to the free circulation of services and thus violated article 49 EC Treaty.

In the aftermath of this interlocutory judgement, the Minister of Justice clearly confirmed the restrictive Dutch gaming regulations by clearly stating that organising games of chance in the Netherlands is prohibited unless validly licensed by the Dutch authorities.<sup>814</sup> In order to counter the objections of the Arnhem court, the competent Minister detailed a series of proposed laws to adapt the Dutch gaming regulations to new developments in the gaming market, such as interactive or on-line games of chance. Draft legislation dealing with interactive internet gaming – the Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet – is currently pending before the Parliament of the Netherlands.<sup>815</sup> To counter the proliferation of advertising for games of chance, a new code of conduct – the Advertising Code for Games of Chance organised by Gaming Licensees – has been elaborated to give gaming licensees clear guidelines concerning what is and is not permitted.<sup>816</sup> These self-regulatory norms anticipate a revision of the Dutch gaming regulations.

---

not compliant with the Treaty of Rome and European Commission suggests that proposed Dutch Internet gaming monopoly is disproportionate, 6 pages (forthcoming).

<sup>812</sup> See «Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet», T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2

<sup>813</sup> Arnhem District Court 2.06.2004 (N° 98631/ HA ZA 03-606) Stichting De Nationale Sporttotalisator/Ladbrokes

<sup>814</sup> See «Derde Voortgangsrapport Kansspelen», T.K. 2004-2005, 24557 and 29800 VI, nr. 14.

<sup>815</sup> Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via Internet, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2.

<sup>816</sup> Note that to date, neither the adaptation of the Act on Games of Chance or other gaming regulations, nor the announced code of conduct has been enacted. Cf. *supra* II.B.a.1 and II.C.a.1.

Recent court decisions reaffirm that the restrictive Dutch gaming regulations validly infringe the free circulation of services and goods.<sup>817</sup> **The Dutch Supreme Court concluded in its decision of 18.02.2005 that the Dutch gaming regulations comply with the standards set out in the Gambelli-judgment of the ECJ. The requirement of a licence, subject to a series of conditions, to organize games of chance is a valid and proportionate means of protecting the public interest.** Moreover, the Supreme Court held that the so-called «Kanalisatiedoelstelling» (policy of the Dutch authorities to counter illegal gaming and prevent gaming addiction by «channelling» gamers to the legal gaming market) can imply a widening of the gaming market, a renewal of the existing offer of games of chance or an increase in advertising by current gaming licensees. These measures do not necessarily contravene a restrictive gaming policy.

In summary, then, **barriers to the free circulation of betting services** include the following:

- A single licence can be issued for sports betting and horse racing in the Netherlands; a betting licence can only be issued by the Dutch authorities.
- On-line sports betting and on-line horse racing addressed to Dutch consumers or in which Dutch residents can participate are deemed unlawful under the Dutch gaming regulations. A draft law – currently pending before the Parliament of the Netherlands – will authorise the operation of on-line gaming in the Netherlands for a provisional period of three years. Only Holland Casino will be licensed to operate interactive internet gaming during the first period of three years.

## 6. Bingo

In the sector of bingo games, no license is required, but **due warning of sessions** must be given in advance to the local authorities. Bingo games can only be organised by Dutch associations and foundations in existence for a minimum period of three years (article 7c par. 1, Act on Games of Chance). Foreign societies are prohibited from organising a bingo as are companies that pursue commercial interests. The total amount of prize money may not exceed 1400 euro per session and 350 euro per game. Profits must be paid entirely to given to deserving social causes and charitable causes.

**Barriers to the free circulation of bingo services** include the following:

- Only Dutch companies are permitted to organize a bingo.
- Organizing a bingo is subject to the approval of the local authorities and must comply with a series of specific conditions.

## 7. Media Gambling Services

Media gambling services (i.e. games of chance offered in journals or magazines) are considered to be **promotional games of chance**. As is the case for any other game of chance, promotional games of chance must comply with the provisions of the Dutch gaming regulations.

A number of court decisions deals with the organisation of **sweepstake contests** in the Netherlands. A sweepstake contest (a promotional game) is considered to be a game of chance and subject to the provisions of the Act on Games of Chance, even if participation is

<sup>817</sup> Zutphen District Court 9.2.2004 (N° 57370/ KG ZA 03-277), De Lotto/Betfair; Arnhem District Court 2.02.2005 (N° 105364) Stichting de Nationale Sporttotalisator/Sportsdream B.V.; Amsterdam Court of Appeal 16.12.2004 (not yet published) Stargames/Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij.

free. Hence, according to the courts in the Netherlands, a valid Dutch gaming licence is required in order to organise a sweepstake in the Netherlands. Providers who have not obtained gaming licenses thereby violate Dutch gaming law. It is disputed whether agreements that are concluded between the organiser of an illegal sweepstake contest and the consumer who claims to have won a prize, can be enforced. A majority of Dutch courts state that these agreements are void and unenforceable.<sup>818</sup> Consumers participating in these games are not entitled to collect their prize money. Some lower courts, however, argue that these agreements are not automatically or *de iure* void. *Bona fide* consumers who participate in an illegal sweepstake can enforce their agreement and compel the organiser of the sweepstake to pay the prize money.<sup>819</sup> Whether or not the organiser of the sweepstake deliberately violated the Dutch gaming regulations was considered to be not important.

In anticipation of a revision of the Act on Games of Chance, the Dutch Justice Department has recently issued a **Code of conduct for promotional games of chance**,<sup>820</sup> which entered into force on 1 January 2006. Pursuant to article 1, par. 7 of this code of conduct, a promotional game of chance is a game that promotes certain products or services and allows participants to compete for prizes or bonuses.<sup>821</sup> Success must depend completely or predominantly on coincidence and cannot be influenced by the player. Promotional games of chance may only be organised in order to promote of a product or service; they may not constitute an independent game of chance.<sup>822</sup>

Although the new code of conduct allows the organisation of promotional games of chance in the Netherlands, it clearly confirms the restrictive attitude of the Netherlands towards games of chance. The Preamble to the Code of conduct states that, as a matter of principle, **promotional games of chance are prohibited, unless they comply with a series of strict guidelines** which protect the interests of minors and consumers and prevent excessive gaming.<sup>823</sup> So called «small promotional games of chance»,<sup>824</sup> for which prize money is limited, are subject to specific, more flexible gaming rules (article 8 of the Code).

**Barriers to the free circulation of services** include the following:

- The organization of media gambling services or other promotional games of chance, including free promotional games, is subject to a licence requirement.
- Gaming licenses must be issued by the Dutch authorities.

<sup>818</sup> 's Hertogenbosch Court of Appeal 25.04.2004 (N° C 0300114/RO) X/Janus B.V.; 's Hertogenbosch Court of Appeal 14.09.2004 (N° C 0300228/RO) Bella d'Or / X

<sup>819</sup> Roermond District Court 25.01.2001 (N° 38434/ HA ZA 00-295) X / Postina B.V.; Alkmaar District Court 19.11.2003 (N° 31496/ HA ZA 02-730) X / Sparen en gewinnen B.V.

<sup>820</sup> In Dutch: «Gedragscode Promotionele Kansspelen», available on the website of the Netherlands Justice Department: [http://www.justitie.nl/Images/gedragscode%20kansspelen\\_tcm74-98357.pdf](http://www.justitie.nl/Images/gedragscode%20kansspelen_tcm74-98357.pdf). (consulted on 14 February 2006).

<sup>821</sup> Article 7, par. 1: «Promotioneel kansspel: het, bij wijze van promotie, geven van gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen».

<sup>822</sup> See Preamble of the Code, para. 4.

<sup>823</sup> See the Preamble of the Code: «De Wet op de kansspelen voorziet niet in een vergunningsregeling voor promotionele kansspelen. Dat betekent dat promotionele kansspelen op dit moment verboden zijn. **Bij de herziening van de Wet op de kansspelen zal een 'Nee, tenzij'-regime worden ingevoerd voor promotionele kansspelen, op grond waarvan promotionele kansspelen niet zijn toegestaan, tenzij is voldaan aan een aantal voorwaarden. Daaraan wordt invulling gegeven door deze gedragscode.**»

<sup>824</sup> In Dutch: «Klein promotioneel kansspel».

## 8. Sales Promotional Gambling

The organization of a shopping week-action<sup>825</sup> is subject to a **license issued by the local Chamber of Commerce**. A license can be issued twice a year to shopkeeper's associations or a group of shopkeepers to organise a shoppingweek-action. A shoppingweek action can last a maximum of four weeks. The total amount of prize-money is limited to 10.750 euro. Instant lotteries such as scratch cards are not permitted in a shoppingweek action. Finally, consumers may not be required to pay stake money to participate.

**Barriers to the free circulation of services** include the following:

- The organisation of a shoppingweek action is subject to a licence requirement, issued by the local Chamber of Commerce.

## 9. Charity Gambling

In general, games of chance are only permitted if the **net proceeds are used for charitable purposes** (i.e. charity organisations in the areas of sport, culture, social welfare or public health). The State Lottery and Holland Casino donate their proceeds to the State Treasury. Machine gambling outside a casino is considered to be an ordinary commercial activity; therefore, its net proceeds need not serve a charitable purpose.

Currently, three charity lotteries with an annual turnover of 4.500.000 euro or more are issued a gaming licence (National Postcode Lottery, Sponsor Lottery and the Bank Giro Lottery). At least 50,0% of the proceeds of these lotteries is earmarked for the benefit of charitable organisations. The Nationale Postcode Lottery donates its proceeds to charities for society and the environment, the Sponsor Lottery supports sport, culture and welfare and the Bank Giro Lottery supports organizations dealing with public health, welfare or culture.

Earmarking of a portion of the proceeds for charitable purposes is also a precondition to obtain a gaming license for sporting bets and horse racing, as is the case for prize contests. Prize contests can be authorized depending on the sum of the prizes, either by local authorities (maximum price of 4.500 euro) or the department of justice, provided that at least 50 % of their turnover is for the benefit of charitable purposes.

**Advertising for lotteries run by the three licensed charity lotteries** in the Netherlands is subject to the provisions of the special **Advertising Code for Games of Chance organised by the Netherlands Gaming Licensees**<sup>826</sup> and the **General Section of the Dutch Advertising Code** (article 18 of the Dutch Advertising Code). The special advertising code lists a series of additional obligations in order to counter excessive gaming, prevent gaming addiction and protect the interests of minors and consumers.<sup>827</sup> Advertising for lottery gaming may not be fraudulent, gratuitous or false, nor may it promote excessive gaming (articles II.1 through II.5). Particular provisions of the Advertising Code protect the interests of minors (articles III.1 through III.7 of the Code). Complaints alleging infringements of the Advertising Code are heard by the Advertising Code Committee, which can render an advisory award.

<sup>825</sup> The notion of «shoppingweek-action», which is used by the Dutch Gambling Board on its website, equals the concept of «sales promotional gambling»; <http://www.toezichtkansspelen.nl/information3.html>

<sup>826</sup> In Dutch: «Reclamecode voor Kansspelen die wordt aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RvK)». Available on <http://www.reclamecode.nl> (last consulted on 24.02.2006).

<sup>827</sup> Articles 6, 7, 8 and 9 of the Advertising Code.

**Barriers to the free circulation of services** include the following:

- Gaming licenses<sup>828</sup> are generally issued only if the net-proceeds of the game of chance serve a charitable purpose.

---

<sup>828</sup> With the exception of gaming licenses for the organization of the State Lottery, casino gaming and slot machine gambling.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and Specifically Relevant Provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>Dutch Act on Games of Chance</b>, 10.12.1964, O.J. 1964, 483 (a consolidated version of the Act is available on the web-site <a href="http://www.wetten.nl">http://www.wetten.nl</a>)</p>		
<p><b>Article 1 Subsec. a</b> Act on Games of Chance contains a general prohibition to conduct a competition for prizes if the winners are selected by any form of chance, unless it is licensed by the appropriate authorities.</p> <p><b>Article 1 Subsec. b</b> Act on Games of Chance prohibits the promotion of games of chance in The Netherlands for which no gaming licence has been issued. It is equally unlawful to promote participation in such an opportunity organized abroad but within Europe.</p> <p><b>Article 1 Subsec. c</b> Act on Games of Chance: It is illegal to participate in games of chance listed in subsection a for which one knows that no gaming licence has been issued.</p>	<p>The organization of games of chance in the Netherlands is subject to a <b>licence requirement</b>, pursuant to which the proceeds are generally earmarked for a <b>charitable or public benefit</b>. The organization of games of chance in the Netherlands without having been issued a valid license by the Dutch authorities qualifies as an offence and is penalized by criminal and economic legislation.</p> <p>For most games of chance a single or limited number of gaming licenses are issued (<b>monopolies or oligopolies</b>), thus hindering the access of foreign providers to the Dutch gaming market. The fact that the foreign provider disposes of a foreign gaming license or complies with a foreign gaming legislation is insufficient to operate games of chance in the Netherlands.</p>	<p>The Parliamentary history of the Act on Games of Chance reveals that the Dutch gaming regulations pursuant to which gambling is allowed under strict conditions and subject to the issuance of a gaming licence, are intended <b>to satisfy the human passion for gambling and to prevent illegal gaming</b> (Memorie van Antwoord, T.K. 1964-1964, 7603, nr. 32a, page 1). Recently, the Minister of Justice confirmed that the Act on Games of Chance and the restrictive Dutch gaming policy are intended <b>to prevent gaming addiction, to counter illegal gambling and to protect consumers interests</b> (annex to T.K. 2003-2004, 24036 and 25557, nr. 295).</p>



<p>Article 1a Act on Games of Chance prohibits the organization of <b>pyramid schemes</b> in the Netherlands.</p> <p>Article 3 Act on Games of Chance states that a gaming license can only be issued if a percentage of the proceeds is earmarked for public benefit. The licence will be issued by the local authorities or, for prizes above 4.500 euro, the Department of Justice.</p> <p>Article 2 litt. e, Decree on Games of Chance of 1.12.1997, O.J. 1997, 616 (a consolidated version is available on the website <a href="http://www.wetten.nl">http://www.wetten.nl</a>) states that persons under 18 years of age are not allowed to participate in games of chance.</p>	<p>Since no provision of the Act on Games of Chance refers to <b>on-line or electronic games of chance</b>, interactive games of chance are considered to be <b>illegal</b>. Foreign providers who offer on-line games of chance, in which Dutch residents can participate, violate the Dutch gaming regulations and can be held liable in tort.</p> <p>Furthermore, (free) <b>promotional games of chance</b> (including sweep-stakes, SMS-raffles or media gaming services) are currently prohibited in the Netherlands, unless validly licensed.</p> <p>The organisation of <b>pyramid schemes</b> (or certain sales mechanisms which equal a pyramid scheme, such as «multilevel marketing» or «network marketing») is considered to be illegal. Contrary to other games of chance, no licenses can be issued to organize a pyramid scheme. Persons who organise a pyramid scheme violate the Dutch gaming regulations and the Act on Canvassing (in Dutch: «Colportagewet», O.J. 1973, 438; for a consolidated version please consult <a href="http://www.wetten.nl">http://www.wetten.nl</a>) and face criminal prosecution.</p> <p>Article 3, Act on Games of Chance states that winnings of games of chance serve in principle a <b>public or charitable purpose</b>. Personal profits are excluded. Only machine gambling is considered to be a regular commercial activity.</p> <p>Persons under 18 years of age are prohibited from participating in games of chance.</p>	<p>The Act of 14.05.1998 introduced article 1a in the Act on Games of Chance. This new provision prohibits the organisation of pyramid schemes in the Netherlands. Parliamentary history reveals that by its very nature and due to the participation of a growing amount of participants, a pyramid scheme <b>necessarily</b> results in a <b>loss</b> for the majority of participants (T.K. 1996-1997, 25523, nr. 3).</p>
---	--	--

Violations or infractions of the gaming regulations are subject to criminal and economic sanctions under the law (articles 31 and 32 Act on Games of Chance).	Violations of the provisions of the Act on Games of Chance are subject to criminal and economic sanctions under the law.	
<p><b>Lotteries</b></p> <p><b>State lottery:</b></p> <p>Article 8 par. 1, Act on Games of Chance states that the organization of the state lottery is subject to the issuance of a gaming licence.</p> <p>Article 9 par. 1, Act on Games of Chance: a single licence can be issued to organise a state lottery.</p> <p>Article 9 par. 2, Act on Games of Chance: the net proceeds of the state lottery are for the benefit of the State treasury.</p> <p>Article 10, Act on Games of Chance: issuance of a lottery gaming licence is subject to conditions.</p> <p><b>Instant lottery:</b></p> <p>Article 14a par. 1, Act on Games of Chance: the organization of an instant lottery is subject to the issuance of a licence.</p> <p>Article 14b par. 1, Act on Games of Chance: a single licence can be issued to organise an instant lottery.</p> <p>Article 14b par. 2, Act on Games of Chance: the net proceeds are for charitable purposes.</p>	<p>License requirement to organise a state lottery.</p> <p>Monopoly</p> <p>Winnings are for the benefit of the State Treasury.</p> <p>Issuance of a licence is subject to a series of conditions.</p> <p>License requirement to organise an instant lottery.</p> <p>Monopoly.</p> <p>Winnings are for the benefit of the charitable purposes.</p>	

<p>Article 14b par. 3 Act on Games of Chance: at least 47,5% of the winnings is for prize money.</p> <p>Article 14c, Act on Games of Chance: issuance of a licence to organize a lottery is subject to conditions.</p> <p>Article 14d, Act on Games of Chance: persons under 18 years of age are not allowed to participate in an instant lottery.</p> <p><b>Lotto:</b></p> <p>Article 27a par. 1, Act on Games of Chance: the organization of the lotto is subject to the issuance of a licence</p> <p>Article 27b par. 1, Act on Games of Chance: a single licence can be issued to organise a Lotto.</p> <p>Article 27b par. 2, Act on Games of Chance: the net proceeds are for charitable purposes.</p> <p>Article 27b par. 3, Act on Games of Chance: at least 47,5% of the winnings is for prize money</p> <p>Article 27c, Act on Games of Chance: issuance of a gaming licence is subject to conditions</p> <p>Article 27e, Act on Games of Chance: persons under 18 years of age are not permitted to participate in the lotto</p> <p><b>Charity lotteries:</b></p> <p>Article 14b par. 2, Act on Games of Chance: the net proceeds of the Instant Lottery are for charitable purposes.</p>	<p>Issuance of a licence is subject to a series of conditions.</p> <p>No participation of persons under 18 years of age.</p> <p>License requirement to organise a Lotto.</p> <p>Monopoly.</p> <p>Winnings are for the benefit of the charitable purposes.</p> <p>Issuance of a licence is subject to a series of conditions</p> <p>No participation of persons under 18 years of age in the Lotto.</p> <p>The revenues of the Instant Lottery must be used for the purposes of sports, culture, welfare, public health or other purposes of public interest.</p>	
--	--	--

<p>Article 27b par. 2, Act on Games of Chance: the net proceeds of the Lotto are for charitable purposes.</p> <p>Article 3 par. 1, Act on Games of Chance states that the net-proceeds of games of chance including lottery games, serve a charitable purpose.</p>	<p>The revenues of the Lotto must be used for the purposes of sports, culture, welfare, public health or other purposes of public interest.</p> <p>The revenues of the lotteries serve a charitable purpose.</p>	
<p><b>Sports betting:</b></p> <p>Article 15 par. 1, Act on Games of Chance: the organization of sports bets is subject to the issuance of a licence.</p> <p>Article 16 par. 1, Act on Games of Chance: a single licence can be issued to organise sports bets.</p> <p>Article 16 par. 2, Act on Games of Chance: the net proceeds are for charitable purposes.</p> <p>Article 16 par. 3, Act on Games of Chance: at least 47,5% of the winnings is for prize money</p> <p>Article 20 par. 1, Act on Games of Chance: persons under 18 years of age are not permitted to participate on sports bets</p> <p>Article 21 Act on Games of Chance: the issuance of a licence is subject to conditions.</p>	<p>License requirement to organise sports bets.</p> <p>Monopoly.</p> <p>The revenues must be used for the purposes of sports, culture, welfare, public health or other public interest</p> <p>No participation of persons under 18 years of age</p> <p>Issuance of a licence is subject to a series of conditions</p>	
<p><b>Horse races:</b></p> <p>Article 23 par. 1, Act on Games of Chance the organization of horse races is subject to the issuance of a licence.</p>	<p>License requirement to organise horse racing.</p>	

<p>Article 24, Act on Games of Chance: a single licence can be issued to organise sports bets.</p> <p>Article 25, Act on Games of Chance: issuance of a licence is subject to conditions.</p> <p>Article 27, Act on Games of Chance: it is prohibited to assist or advise the public concerning the participation in horse races.</p> <p>Article 25 par. 2 litt. c, Act on Games of Chance: net-proceeds are for the benefit of charity.</p>	<p>Monopoly.</p> <p>Issuance of a licence is subject to a series of conditions.</p> <p>Prohibition on assisting or advising participants in horse racing.</p> <p>Net proceeds are for the benefit of equestrian sports or other charitable purposes.</p>	
<p><b>Casino Gaming:</b></p> <p>Article 27 par. 1, Act on Games of Chance: the organization of casino games is subject to the issuance of a licence.</p> <p>Article 27h par. ,1 Act on Games of Chance: a single licence can be issued to organise casino games.</p> <p>Article 27 par. 2, Act on Games of Chance: the net proceeds are for the benefit of the State Treasury.</p> <p>Article 27h par. 3, Act on Games of Chance: establishment of a casino is subject to the consent of the local city council. A maximum of 12 casinos can be authorised in the Netherlands.</p> <p>Article 27,i Act on Games of Chance: issuance of a licence is subject to conditions.</p> <p>Article 27j, Act on Games of Chance: persons under 18 years of age are not allowed in casinos.</p>	<p>License requirement to organise casino games. Moreover, the casino gaming licence is issued on a permanent basis.</p> <p>Monopoly.</p> <p>Net proceeds for the benefit of the State Treasury.</p> <p>The establishment of a casino is subject to the consent of the city council. The number of casinos that can be operated by the licensee is limited to 14 (<i>numerus clausus</i>).</p> <p>Issuance of a gaming licence is subject to a series of conditions.</p> <p>No admission of persons under 18 years in casinos.</p>	

<p>Article 30z, Act on Games of Chance: the set up and operation of gaming machines is subject to the issuance of a license, subject to a series of conditions listed in articles 9 and 10 of the Decree on machine gambling. A license can only be issued to the current licensee of the casino games.</p>	<p>Operation and set up of gaming machines is subject to a license; this license can only be issued to the current licensee of the casino games.</p>	
<p><b>Gaming machines:</b></p> <p>Article 30b par. 1, Act on Games of Chance states that the set up of a gaming machine is subject to a licence issued by the mayor or city council, whereby only the owner of the gaming machine can obtain a licence (art. 30d par. 1, Act on Games of Chance).</p> <p>Article 30c par. 2, Act on Games of Chance no gaming machines are permitted in «low barrier» locations (bars or snack bars). In «high barrier» locations a maximum of two gaming machines is permitted. More machines are permitted only in amusement arcades. The operation of an</p>	<p>The Act on Games of Chance imposes a licence requirement to set up gaming machines. A licence can only be granted to the owner of the machine.</p> <p>Number of machines is limited according to the type of location. Moreover, the operation of an amusement arcade is subject to a separate approval of the local authorities.</p>	<p>The legislation on machine gambling was amended in 2000. Contrary to other games of chance, such as lotteries or casinos, machine gambling is offered by multiple providers throughout the Netherlands, which makes machine gambling more easily accessible for <b>juvenile players</b> and enhances the risks for <b>illegal gambling</b> and <b>gambling addiction</b>.</p> <p>In order to counter the risks of fraud and illegal machine gaming and to protect (in particular) minors against gaming addiction, the Dutch legislator introduced a triple licence requirement scheme for games of chance: a licence to set up gaming machines, a licence to operate gaming machines and a «type-approval» licence indicating which models or types of gaming machines are permitted in the Netherlands. Furthermore, specific measures were taken to ban minors from participating in machine gaming.</p>

<p>amusement arcade is subject to a license to be issued by the mayor or local authorities (art. 30c par. 1 litt. c, Act on Games of Chance).</p> <p>Article 30d, Act on Games of Chance: the issuance of a licence is subject to a series of conditions. These conditions are listed in the articles 2 through 5 of the Decree on machine gambling.</p> <p>Article 30g par. 1, Act on Games of Chance: persons under 18 years of age are not permitted to participate in slot machine gambling.</p> <p>Article 30g par. 2, Act on Games of Chance: persons under 18 years of age are not permitted to enter an amusement arcade</p> <p>Article 30h par. 1, Act on Games of Chance: a general operational license to operate slot machine gambling is issued by the Department of Economic Affairs.</p> <p>Article 30j, Act on Games of Chance: the issuance of an operational license is subject to conditions, listed in the articles 13 through 16 of the Decree on machine gambling of 23.05.2000 (O.J. 2000, 213; a consolidated version is available on the website <a href="http://www.wetten.nl">http://www.wetten.nl</a>).</p> <p>Articles 30m through 30s, Act on Games of Chance list the «type-approval» conditions to set up gambling machines. Only slot machines that match the «type-approval» conditions can be operated in the Netherlands. Moreover, the import or production of non «type-approved» gaming machines in the Netherlands is prohibited.</p>	<p>Issuance of a licence to set up a gaming machine is subject to a series of conditions.</p> <p>No participation of persons under 18 years of age</p> <p>Persons under 18 years of age are not permitted to enter amusement arcades, in order to prevent them from gaming</p> <p>General operational license requirement issued by the Department of Economic Affairs.</p> <p>Issuance of an operational licence is subject to a series of conditions, such as a limitation of the stake money and winnings.</p> <p>Only certain types and models of gaming machines are permitted in the Netherlands. The import or production of gaming machines that do not match the «type-approval» requirements in the Netherlands is prohibited.</p>	<p>In order to protect the interests of minors, minors are not permitted to operate slot machines.</p> <p>In order to protect the interests of minors, minors are not permitted to enter amusement arcades.</p>
---	--	---

Article 30t, Act on Games of Chance prohibits the selling, operation or establishment in high or low barriers locations of non «type-approved» slot machines	Selling, setting up or operating of non type-approved gaming machines in the Netherlands is prohibited.	
<p><b>Shopping week actions:</b></p> <p>Article 7b par. 2, Act on Games of Chance: the organization of a shopping week action is subject to a licence requirement issued by the local Chamber of Commerce. A licence can be issued twice a year to a shopkeeper's associations for shopping week actions lasting a maximum of four weeks.</p> <p>Article 7b par. 4, Act on Games of Chance states that a licence is only issued if the maximum prize money does not exceed 11.950 euro. Moreover, the consumers may not be required to pay any stake money to participate in the shopping week action.</p>	<p>License requirement to organize a shopping week action. A license can be issued twice a year, whereby the shopping-week action can last a maximum of four weeks. Only the local Dutch Chamber of Commerce can issue a licence to organize a shopping week action.</p> <p>The total amount of prizes may not exceed 11.950 euro and the consumers may not be required to pay any stake money.</p>	
<p><b>Bingo:</b></p> <p>Article 7c, Act on Games of Chance provides that there is no licence requirement to organise a bingo, but due warning of sessions must be given in advance to the local authorities. Only Dutch societies existing for a minimum period of three years, can organize a bingo (article 7c par. 1 Act on Games of Chance). The total amount of prize money may not exceed 1400 euro per session and 350 euro per game. Profits are for the benefit of society or for deserving social or charitable causes.</p>	<p>Due warning of bingo sessions must be given in advance to the local authorities. Moreover, only Dutch companies can organize a bingo. Foreign companies are excluded from organizing a bingo in the Netherlands. The Act on Games of Chance limits the maximum amount of prize money per session and per game. Furthermore, profits are for the benefit of society or a charitable or public purpose; operation for personal profit is prohibited.</p>	



<p><b>Promotional games of chance:</b></p> <p>In anticipation of a revision of the Act on Games of Chance, promotional games of chance (including <i>free</i> promotional games, sweepstake contests and media gambling services) must comply with the requirements of the <b>Code of conduct for promotional games of chance</b> (refer infra, point III, b), C), on Self-Regulation). Pursuant to article 1, par. 7 of the Code, a promotional game of chance is a game which is intended to promote certain products or services and allows participants to compete for prizes or bonuses. Success must depend completely or predominantly on coincidence and cannot be influenced by the player.</p>	<p>Refer infra, point III, b), C) on Self-Regulation, «Promotional games of chance»</p>	
--	---	--

## B) DRAFT LEGISLATION

<p><b>On-line games of chance:</b></p> <p>A draft law, dealing with interactive internet gaming – the Amendment of the Act on Games of Chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet (in Dutch: Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2) –, is currently pending before the Parliament of the Netherlands. The draft proposes to insert a new Title IVc «Games of chance via the Internet» (in Dutch: «Kansspelen via Internet») into the Act on Games of Chance and would authorise the operation of on-line gaming in the Netherlands when certain restrictive conditions are complied with.</p> <p>Article 27m (new) states that the operation of on-line games of chance in the Netherlands is subject to a <b>licensing requirement. A license can only be issued to the current casino gaming licensee</b> – Holland Casino – for a maximum period of <b>three years</b> (article 27n, 1° (new)). Moreover, the issuance of an on-line gaming license is subject to a series of strict <b>conditions</b> (article 27o (new) and article 27p (new)). These conditions include a requirement that all participants in the on-line games of chance have previously registered in the Netherlands, thus <b>excluding participation by foreign, non-resident gamblers</b> (article 27o, 1°, litt. c (new) and Explanatory Memorandum, T.K.</p>	<p>License requirement for the organisation of casino games. The on-line gaming license can only be issued to the current licensee of casino gaming in the Netherlands (Holland Casino) and will only be valid for a maximum period of three years. The issuance of the gaming license is subject to a series of strict conditions.</p> <p>Non-resident, foreign players are excluded from participation in on-line games of chance. Moreover, participation in on-line games of chance is only possible through a Dutch bank-account.</p>	<p>The Explanatory Memorandum (T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, 2) states that, <b>in order to counter illegal on-line gaming, to prevent gaming addiction and to protect the interests of consumers and minors, interactive Internet gaming will be authorised on an experimental basis for a provisional period of a maximum of three years</b> (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 2). In order to protect the interest of minors and consumers and to prevent fraud and illegal gaming, <b>the issuance of the on-line gaming license is subject to a series of strict conditions</b> (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 3). The fact that the draft proposal <b>authorises new types of games of chance and enlarges the existing supply of gambling services</b>, is said not to contradict the restrictive Dutch gambling policy (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 3). Moreover, according to the Explanatory Memorandum, the licensing of a <b>single on-line gaming operator</b> best complies with the restrictive Dutch gaming policy (cf. the so-called «kanalisatiedoelstelling») and the requirements of Article 49 of the EC Treaty (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 3 and p. 13-14). <b>Holland Casino</b>, which will obtain the provisional on-line gaming license, is said to be the best choice to organise on-line games of chance during the experiment, in that Holland Casino is an <b>experienced gaming operator which can easily be controlled by the</b></p>
---	--	---

<p>2005-2006, 30362, nr. 2, p. 6). Participation in on-line games of chance is only possible through a <b>Dutch bank-account</b> (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2, p. 6). The on-line gaming licensee is equally required to monitor its clients in order to detect unusual behaviour and to counter gambling addiction (article 27o, 1°, litt. j (new)). Pursuant to article 27o, 4° (new), the competent Dutch Minister can <b>limit the maximum amounts that may be staked on and won</b> in the on-line game of chance. Non-compliance with any of these requirements may result in the withdrawal of the gaming license (article 27s (new)).</p>	<p>The money that may be staked on and won in an on-line game of chance can be limited.</p>	<p><b>Dutch authorities</b> (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 4). The <b>registration requirement</b> (implying the exclusion of foreign, non-resident gamblers from participation in these on-line games of chance) and the requirement of a <b>Dutch bank-account</b> for participation in these on-line game of chance, aim at the <b>prevention of gaming addiction and the protection of consumers</b> (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 6). The on-line gaming licensee is equally required to <b>monitor unusual behaviour in order to detect and to counter gambling addiction</b> (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 6). In order to counter gaming addiction, the Dutch authorities can equally <b>limit the amounts that may be staked on and won in the on-line game of chance</b> (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 7).</p>
<p>The net proceeds of on-line gaming accrue to the benefit of the State Treasury (article 27n, 2° (new)).</p>	<p>The net proceeds of on-line gaming accrue for the benefit of the State Treasury</p>	<p>In order to <b>protect the interests of minors</b>, minors are not permitted to participate in on-line games of chance (Explanatory Memorandum, T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 28).</p>
<p>Pursuant to article 27r (new), the participation of persons younger than 18 years is prohibited.</p>	<p>No participation of persons under 18 years of age in on-line games of chance.</p>	

## C) SELF-REGULATION

Applicable Norms and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>Lotteries:</b></p> <p><b>De Lotto:</b></p> <p>Article 8 of the National Sports Totalizator Foundation <b>Self-Regulation to participate in the Lotto via the internet</b> («Voorwaarden voor deelname aan Lotto, Lucky Day, Toto-13, Toto-Select, Toto-Score en Tip via internet, August 2003», available on the web-site <a href="http://www.delotto.nl">http://www.delotto.nl</a>) states that participation in its on-line games of chance is only possible with a Dutch bank account number and/or credit card number.</p>	<p>Participation in on line lottery gaming via a foreign bank account or via a foreign credit card number is prohibited.</p>	
<p><b>Advertising for lottery games</b> in the Netherlands must comply with the provisions of the <b>Dutch Advertising Code</b> (available on the web-site <a href="http://www.reclamecode.nl">http://www.reclamecode.nl</a>). This code requires that advertising respect the law, the truth and the requirements of good taste and decency. Furthermore, advertising may not contravene the public interest, public order or morality, nor may it be gratuitously offensive or constitute a threat to mental and/or physical public health. Specific provisions protect the interests of minors.</p>	<p>Advertising for lottery games in the Netherlands must comply with a series of requirements, protecting the public interest, the interests of consumers and minors.</p>	<p>The advertising regulations aim to protect <b>consumer interests</b> and the <b>interests of minors</b>.</p>

<p>Article 18 of the Netherlands Advertising Code states that in case of a Special Advertising Code, such as the Advertising Code for Prize Contents or the Advertising Code for Games of Chance organised by Gaming Licensees, the General Section of the Dutch Advertising Code shall remain fully in force.</p> <p>Moreover, the lottery licensees should observe the provisions of the <b>Advertising Code for Games of Chance organised by Gaming Licensees</b> (in Dutch: Reclamecode voor Kansspelen die worden aangeboden door vergunningshouders ingevolge de Wet op de kansspelen, available on <a href="http://www.reclamecode.nl">http://www.reclamecode.nl</a>). The Code sets forth certain requirements advertising campaigns of gaming licensees must comply with (articles II.1 through II.7 of the Code). Moreover, particular provisions on the advertising code protect the interests of minors (articles III.1 through III.7 of the Code). Pursuant to article IV.1 of the code of conduct, sponsoring is equally subject to the provisions of the Advertising Code for Games of Chance organised by Gaming Licensees.</p>	<p>Advertising for games of chance by the Netherlands gaming licensees must comply with a series of requirements.</p>	<p>The advertising regulations aim to protect <b>consumer interests</b> and the <b>interests of minors</b>.</p>
<p><b>Casino Games and machine gambling:</b></p> <p><b>Advertising for casino gaming and machine gambling</b> is subject to the General section of the <b>Dutch Advertising Code</b> (available on the web-site <a href="http://www.reclamecode.nl">http://www.reclamecode.nl</a>). This code requires that advertisements respect the law, the truth and the requirements of good taste and decency. Furthermore, advertising may not contravene the public interest, public order or morality, nor may it be gratuitously offensive or constitute a threat to mental and/or physical</p>	<p>Advertising for casino games or machine gambling is subject to a series of conditions listed in the General Section of the Netherlands Advertising Code.</p>	<p>The advertising regulations aim to protect <b>consumer interests</b> and the <b>interests of minors</b>.</p>

<p>public health. Specific provisions protect the interests of minors.</p> <p>Moreover, the exclusive casino gaming licensee and machine gambling operators who are validly licensed should observe the requirements of the <b>Advertising Code for Games of Chance organised by Gaming Licensees</b> (in Dutch: Reclamecode voor Kansspelen die worden aangeboden door vergunningshouders ingevolge de Wet op de kansspelen, available on <a href="http://www.reclamecode.nl">http://www.reclamecode.nl</a>). The Code sets forth certain requirements for advertising campaigns that gaming licensees must comply with (articles II.1 through II.7 of the Code). Moreover, particular provisions on the advertising code protect the interests of minors (articles III.1 through III.7 of the Code). Pursuant to article IV.1 of the code of conduct, sponsoring is equally subject to the provisions of the Advertising Code for Games of Chance organised by Gaming Licensees.</p>	<p>Advertising for casino games or machine gambling is subject to a series of conditions listed in the Advertising Code for Games of Chance organised by Gaming Licensees.</p>	<p>The advertising regulations aim to protect <b>consumer interests</b> and the <b>interests of minors</b>.</p>
<p><b>Prize contests:</b></p> <p>The <b>Special Advertising Code Prize Contests</b> (available on the web-site <a href="http://www.reclamecode.nl">http://www.reclamecode.nl</a>) states that advertising in printed media announcing a contest, shall contain at least the following information: a. the name and complete address of the organizer of the contest; b. the number of prizes and a description from which their monetary value appears or can easily be derived; c. the latest date of submission of the contest form; d. any exclusions from participation; e. date of results and manner in which they are to be announced.</p>	<p>Advertising for prize contests in the media is subject to conditions.</p>	<p>The Special Advertising Code Prize Contests is intended to safeguard the interests of minors and consumers.</p>

<p><b>Machine gambling:</b></p> <p>Article 1 par. 4 of the Code of conduct of producers or operators of gambling machines (in Dutch: «VAN Ondernemerscode», available on the web-site <a href="http://www.vaninfo.nl">http://www.vaninfo.nl</a>) states that the the Code only applies to the Dutch slot machine market. Article 4 par. 5 of the Code states that producers or operators of slot machines are obliged to restrain from producing, importing or operating non «type-approved» slot machines. Furthermore, slot machine producers or operators voluntarily agree to respect the triple licensing scheme of the Act on Games of Chance (articles 4.7; 6.1; 6.2 and 7.2 Code of conduct).</p>	<p>Producers or operators of slot machines voluntarily comply with the slot machines regulations and agree to respect the «type-approval» and licensing requirements set out in the Dutch gaming regulations.</p>	
<p><b>Promotional Games of Chance and Media Gambling Services:</b></p> <p>Pursuant to article 2 of the Code of conduct for promotional games of chance, <b>promotional games of chance are only allowed to be organized once a year for each product or service</b>. Moreover, the <b>number of draws is limited to a maximum of 13</b>.</p> <p>The <b>cost of the communication</b> for participation in the promotional game of chance is limited (article 3 of the Code of conduct). Pursuant to article 8, the communication cost is equally limited in case of so-called «small» promotional games of chance. In accordance with article 5 of the Code of</p>	<p>A single promotional game can be organised each year for each product or service and the maximum number of draws of each promotional game of chance is limited to 13.</p> <p>Restrictions as to the costs of the communication to participate in the promotional game of chance.</p> <p>Advertising and canvassing for promotional games of chance is subject to conditions.</p>	<p>The Explanatory Memorandum of the Code of conduct reveals that the restrictions are intended to <b>prevent gambling addiction and excessive gaming and to protect the interests of the consumers</b> (page 5 of the Code of conduct).</p> <p>The Explanatory Memorandum of the Code of conduct reveals that the restrictions are intended to <b>prevent gambling addiction and excessive gaming and to protect the interests of the consumers</b> (page 5 of the Code of conduct).</p> <p>The Explanatory Memorandum of the Code of conduct reveals that the restrictions are intended</p>

<p>conduct, <b>advertising and canvassing for participation in promotional games of chance may not contain false or misleading information.</b></p> <p>Pursuant to article 4 of the Code of conduct, the <b>permissible annual prize money is limited</b> to €100.000.</p> <p>Specific provisions of the Code of conduct protect the interests of <b>minors</b> (article 6). Although minors younger than 16 years of age are allowed to participate in promotional games of chance, their participation is subject to the approval of their parents.</p> <p>Pursuant to article 8 of the Code of conduct for promotional games of chance, the prize money in so called «small promotional games of chance» is limited to a maximum of €4.500.</p>	<p>Restrictions as to the maximum annual prize money that can be awarded.</p> <p>The participation of minors is subject to the approval of their parents and subject to specific requirements.</p>	<p>to <b>prevent gambling addiction and excessive gaming and to protect the interests of the consumers</b> (page 5 of the Code of conduct).</p> <p>The Explanatory Memorandum of the Code of conduct reveals that the restrictions are intended to <b>prevent gambling addiction and excessive gaming and to protect the interests of the consumers</b> (page 5 of the Code of conduct).</p> <p>In order to protect the interests of minors (under 16 years of age), their participation in promotional games of chance is subject to an <b>approval of their parents and certain other conditions.</b></p>
--	--	---



## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
Dutch case law is available on the web-site <a href="http://www.rechtspraak.nl">http://www.rechtspraak.nl</a>		
Almelo District Court (criminal division) 08.02.2000 (N° 08/035624-98)	X organises different games of chance (such as Poker and Black Jack) in the Netherlands, without having obtained a <b>gaming licence</b> .	The Almelo District Court states that the organisation of games of chance is subject to the issuance of a gaming licence. Since X does not possess a valid gaming license, he has breached the provisions of the Act on Games of Chance.
Arnhem Court of Appeal 15.05.2000 (N° 99/495) X/Vereniging tegen Piramidespelen	X organised a <b>pyramid scheme</b> in the Netherlands. The organisation of a pyramid scheme is prohibited by article 1 <i>juncto</i> 1a Act on Games of Chance. This provision was introduced in the Act on Games of Chance by the Law of 14.05.1998 (O.J. 1998, 298). Before the introduction of this provision, the organisation of pyramid schemes was prohibited pursuant to the Dutch Act on Canvassing of 7.09.1973 (O.J. 1973, 438, a consolidated version of the Act on Canvassing is available on the web-site <a href="http://www.wetten.nl">http://www.wetten.nl</a> ).	The organisation of a pyramid scheme, thereby deliberately violating the provisions of the Dutch Act on Canvassing, is considered to be unlawful by the Arnhem Court of Appeal.
's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 29.09.2000 (N° 20.002933.99)	X organised Poker and Black Jack games of chance in the Netherlands. He did not possess a valid <b>gaming licence</b> .	According to the 's Hertogenbosch Court of Appeal, the organisation of games of chance without having been issued a licence violates the Dutch gaming regulations.

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

<p>Roermond District Court 25.01.2001 (N° 38434/ HA ZA 00-295) X / Postina B.V.</p>	<p>Postina organised a <b>sweep stake contest</b> (prize contest) in the Netherlands, but refused to pay out the prize money.</p> <p>Postina did not possess a valid gaming license issued by the Dutch authorities.</p>	<p>The organisation of a sweep stake without having obtained a gaming license is deemed and infringement of the Dutch gaming regulations. However, <i>bona fide</i> customers participating in an illegal sweep stake are entitled to collect their prize money. Under to article 1 subsection c, Act on Games of Chance only a <i>male fide</i> participation in an illegal game of chance is considered to be illegal. Notwithstanding the fact that Postina deliberately organised an illegal game of chance, its agreements with bona fides customers are enforceable by law. The Roermond District Court therefore requires Postina to pay out the prize money.</p>
<p>Dutch Supreme Court 05.01.2001 (N° C99/085HR) Arrosel B.V. / Burgemeester van de gemeente Alkmaar</p>	<p>Arrosal rents <b>slot gambling machines</b> to owners of bars, snack bars or other so-called «low barrier» locations. In the period between 1986 and 1993, the Mayor and the City Council of Alkmaar issued a maximum of two gaming licenses to set up gambling machines in a «low barrier» establishment. Gaming licenses were issued for a period of twelve months. As of 1993, it was decided that after a transitional phase of one year, the Mayor and City Council of Alkmaar would issue no further licenses to set up gambling machines in Alkmaar. Licenses would only be issued for machines of skill.</p>	<p>Article 30d par. 1, Act on Games of Chance states that the issuance of a slot machine gaming licence by the Mayor and the City Council is subject to conditions. According to the Supreme Court, a restrictive policy of granting gaming licenses <i>excluding</i> the issuance of gaming licenses for gambling machines, only issuing licences for machines of skill, is valid.</p>
<p>The Hague District Court 16.1.2001 (N° KG 00/1356) De Lotto/Euroscratch</p>	<p>Euroscratch offers Dutch residents the possibility of participating over the internet in <b>free, promotional scratch card games</b>. Euroscratch did not possess a licence issued by the Dutch</p>	<p>The court held that games of chance via the internet are prohibited according to the Dutch gaming regulations, even if they are for free. Offering free promotional digital scratch card</p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

	authorities, nor is gambling or gaming on the internet allowed in the Netherlands.	games on the internet thus represents an unlawful advantage over the monopolist the Lotto, entitling the Lotto to damages in tort.
Arnhem Cour of Appeal (criminal division) 11.07.2001 (N° 21-002558-99)	<p>A Dutch resident offered <b>casino games and machine gambling</b> in the Netherlands. However, he did <b>not possess a valid gaming license</b> issued by the Dutch authorities.</p> <p>Organising games of chances in the Netherlands without having obtained a gaming license qualifies as a criminal offence. X argued that these gaming regulations illegally infringed the free circulation of goods and services. Because of this violation of the European competition rules, X argued that the Act on Games of Chance could not apply.</p>	<p>The Arnhem Court of Appeal held that the Dutch gaming regulations and the Act on Games of Chance are compatible with the European competition rules and the free circulation of services. The Dutch gaming rules validly infringe the free circulation of goods and services, since the restrictive <b>gaming policy is intended to safeguard the public interest by preventing fraud and illegal gambling and by protecting the interests of consumers and minors</b> (T.K. 1993-1994, 23 605, nr. 6). A <b>license requirement</b> for the organisation of games of chance is considered to be <b>a valid means to protect the public interest, even if only one gaming license is issued</b>. The Court concluded that the Act on Games of Chance does not violate the European competition regulations and imposed a criminal penalty.</p>
Arnhem District Court (criminal division) 20.12.2001 (N° 05/087842-00)	<p>X provided its customers with internet-facilities («<b>Internetzullen</b>»). The computers had the appearance of slot machines and were programmed for participation in electronic games of chance. No access to other functions or websites was permitted. Furthermore, customers were required to pay stake money to operate the computers.</p> <p>X did not possess a valid gaming license to operate slot machines.</p>	<p>The Arnhem District Court held these «internetzullen» to be slot machines, subject to the Dutch gaming regulations. Operating machine gambling without disposing of a valid gaming licence is illegal. The court holds X in breach of the Act on Games of Chance and imposes a criminal penalty.</p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

Almelo District Court 11.03.2002 (N° 01/680 HOREC AG 1A) A/Burgemeester van de gemeente Almelo	<p>A provided its customers with internet facilities (so-called «<b>Internetzuilen</b>»). The computers were programmed for participation in foreign gambling sites. The access of other websites was excluded. Furthermore, stake money had to be paid to use the internet facilities.</p> <p>The Mayor and City Council of Almelo argued that these internet-computers were in fact gambling machines, subject to the provisions of the Act on Games of Chance. Since A did not possess a valid gambling license, the Mayor and City Council requested the removal of the computers.</p>	The court considered these so-called «Internetzuilen» to be gambling machines. The operating of gambling machines is subject to the triple licence requirement as described in the Act on Games of Chance. Since A is not issued a licence to set up or operate gambling machines, the court confirms that the «Internetzuil» has to be removed.
Zutphen District Court (criminal division) 01.07.2002 (N° 067035800-01)	X provided its customers with a series of computers enabling them to participate in electronic games of chance. Participation was subject to stake money. X did not possess a valid gaming license.	The organization of games of chance without being issued a gaming licence violates the provisions of the Act on Games of Chance. The court holds X in breach of the Dutch gaming regulations and imposes a criminal penalty.
Amsterdam District court 17.4.2002 (N° KG02/617 OdC) De Lotto/Lucky SMS	<p>Lucky SMS offers a system whereby consumers can participate in <b>a raffle via SMS or the internet</b> providing a prize for each correct answer. The winner gets a number to access a website in order for him to determine his prize. Prizes range from small to rather substantial.</p> <p>Lucky SMS is not licensed under the Act on Games of Chance to provide games of chance.</p>	<p>The court held that the SMS or internet raffle constitutes a game of chance, not a game of skill. Therefore, the provisions of the Act on Games of Chance apply. Since Lucky SMS has not obtained a gaming licence to organise games of chance in the Netherlands, it violates the Dutch gaming regulations.</p> <p>A violation of article 1 subsection a, Act on Games of Chance by offering games of chance without a valid licence can be unlawful with respect to licensed operators if the violation of the Act on Games of Chance causes an impermissible advantage over a licensed operator. Thus, despite the provisions of the Act on Games of Chance are intended to protect consumers against fraud and</p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

		<p>excess and serve a public interest, licensees can invoke violations of the Act on Games of Chance by illegal providers of games of chance <i>in a horizontal relation</i> to claim damages in tort.</p> <p>Despite a current policy of the Dutch authorities of «toleration» vis-à-vis SMS or internet raffles, the court held Lucky SMS to be in breach of article 1, Act on Games of Chance.</p>
's Hertogenbosch District Court (criminal division) 01.05.2002 (N° 01/071235-00)	X organised a <b>pyramid scheme</b> «Titan» in the Netherlands. The pyramid game was part of a larger concept called «Freedom Travel Club», a club which gave its members various profits and benefits.	The organisation of a pyramid scheme is prohibited by article 1 <i>juncto</i> 1, Act on Games of Chance, even if it is included in another concept. Consequently, the court held X in breach of the Act on Games of Chance and imposed a criminal penalty.
Zuthpen District Court (criminal division) 17.05.2002 (N° 06/035799-01)	X provided its customers with a series of computers enabling them to participate in a game of chance. The computers had the appearance of slot machines and were exclusively programmed for participation in electronic games of chance. Moreover, stake money was to be paid to operate a computer. X did not possess a valid gaming license.	The court considered these computer games to be games of chance subject to the provisions of the Act on Games of Chance. The organization of such games without being issued a license violates the Dutch gaming regulations. The court held X in breach and imposed a criminal penalty.
Roermond District Court 19.12.2002 (N° 47686/HA ZA 01-905)	Bella d'Or organised a <b>sweep-stake</b> (prize contest) in the Netherlands, however, it refused to pay out the prize money.	The Court ruled that sweep-stakes are prohibited in the Netherlands. Settled case law considers agreements based on sweep-stake contests to be void. However, since the Department of Justice intends to amend the Act on Games of Chance in order to allow promotional prize contests (including sweep-stakes) in the near future (cf. «Tweede Voortgangsrapport Kansspelen», T.K.

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

		24036 and 24557, nr. 257), the Roermond District Court argued that an agreement based on a sweep-stake contest could be enforced by a <i>bona fides</i> participant in the game of chance. Bella d'Or was thus sentenced to pay the prize money.
Arnhem District Court 27.1.2003 (N° 93896 / KG ZA 02-798) Lotto/Ladbrokes	Ladbrokes offer a series of <b>games of chance</b> mainly related to sports on its <b>internet websites</b> , in which Dutch residents can participate. In offering these games, Ladbrokes gained an alleged unlawful advantage over the Lotto, not being licensed by the Dutch authorities and not being equally bound to donate its proceeds to charities.	<p>On-line games of chance organized abroad but accessible for Dutch residents are to be treated as domestic games of chance, specifically when Dutch consumers are targeted, and subject to the requirements of the Act on Games of Chance.</p> <p>The court ruled that the infringement of article 49 of the EC Treaty by Dutch legislation is justified since the Act on Games of Chance is not discriminatory with respect to foreign providers and tends to safeguard a series of valid interests such as <b>consumer protection, the prevention of gambling addiction and the fight against fraud</b>. These interests validly limit the free circulation of services in so far as they are proportionate, as set out in the case law of the ECJ. The court considers the <b>restrictive gaming regulations in the Netherlands to be an adequate means to safeguard these objectives of general interest</b>. Ladbrokes failed to prove that English legislation provides restrictive gaming requirements equal to those of the Dutch gaming regulations.</p> <p>The court concluded that the Lotto suffered an unlawful disadvantage as the requirements of the Dutch legislation are far more restrictive than those applicable in England.</p>
Utrecht District Court 27.2.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Paramount	Paramount offers <b>casino games on the internet</b> , in which Dutch residents can participate. Paramount is licensed to offer its games on-line by	The court held that Paramount violated the provisions of the Act on Games of Chance because it is neither required to verify the players'

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

	the Netherlands Antilles and provides its services in accordance with the Act on offshore games of chance («Wet Buitengaatsse Hazardspelen»). However, Paramount did not possess a licence granted by the Dutch authorities, nor did it verify its players' identity or age. Moreover, its winnings were not for the benefit of the State Treasury or a charitable purpose.	identity nor their age (prevention of underage gambling is thus impossible), nor is it obliged to donate its winnings to the State Treasury or a charitable purpose. Paramount therefore violates article 27g of the Dutch Act on games of Chance by offering on-line casino games in the Netherlands since casino games must be offered in a publicly accessible casino or in professionally facilitated institutions.
Arnhem District Court 1.7.2003 (N° 99879 / KG ZA 03-334) Lotto/Teltrade and others	Teltrade offers <b>internet games of chance</b> in which Dutch residents can participate. Teltrade does not possess a licence issued by the Dutch government, nor are interactive or on-line games of chance permitted under the Dutch gaming regulations.	The court held that the Dutch gaming regulations prohibit the organization of games of chance unless a gaming licence is issued. Moreover, internet or interactive games of chance are prohibited under current gaming legislation. The court concludes that Teltrade, by offering games of chances without having obtained a valid gaming licence, unlawfully infringes the rights of the Lotto.
's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 10.07.2003 (N° 20.000201.03)	X organises a <b>pyramid scheme</b> in the Netherlands, however, the organisation of pyramid schemes in the Netherlands is prohibited according to the provisions of the Act on Games of Chance.	Article 1 <i>juncto</i> 1a, Act on Games of Chance prohibits the organisation of pyramid schemes in the Netherlands. The court held X to be in breach of the Dutch gaming regulations and imposed a criminal penalty.
Utrecht District Court 31.7.2003 (N° 156428/KG ZA 03-46/WV) Holland Casino/Peak Entertainment and others	Peak provides <b>on line casino games</b> in which Dutch residents can participate. Peak disposes of a licence granted by its country of residence, however, Peak does not possess a licence granted by the Dutch authorities to organize casino games in the Netherlands.	The court ruled that casino games in which Dutch residents can participate qualify as domestic games of chance for which the provisions of the Act on Games of Chance apply. Providing casino games without a licence issued by the Dutch authorities is considered to be a violation of article 1, Act on Games of Chance. Whether the operator possesses a foreign gaming licence or complies with foreign gaming regulations is irrelevant.

		<p>Furthermore, the court argued that the Act on Games of Chance and the restrictive Dutch gaming regulations do not violate European Union Law as the Dutch gaming regulations validly serve a public interest (such as consumer protection and the prevention of fraud and illegal gaming), despite the tolerance of the Dutch authorities concerning the advertisements for games of chance by the current licensees.</p> <p>Since internet casino games are prohibited in the Netherlands, Holland Casino is unlawfully disadvantaged by the illegal internet services Peak provides. Holland Casino is thus entitled to damages in tort.</p>
<p>Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (N° KG 2003/319 and 03/325) Lotto/Ladbrokes</p>	<p>Ladbrokes provides <b>on-line games of chance</b> in which Dutch residents can participate. Ladbrokes is not licensed by the Dutch authorities to organise games of chances, nor is on-line gambling permitted by the Act on Games of Chance.</p>	<p>Ladbrokes addresses on-line games of chance specifically to Dutch residents, since the Netherlands is explicitly mentioned on <a href="http://www.ladbrokes.com">www.ladbrokes.com</a>. Furthermore, Ladbrokes provides consumers the opportunity to bet on Dutch sport games. Therefore, the Court of Appeal considers these games of chance to be domestic games of chance, subject to the requirements of the Act on Games of Chance.</p> <p>The restrictive Dutch gaming regulations that infringe the free circulation of services do not violate art. 49 EC Treaty. The Court considers the Dutch license scheme <b>not to be discriminatory</b>, since both foreign and domestic providers can equally obtain gaming licenses. Secondly, <b>the restrictions</b> of the Act on Games of Chance <b>validly safeguard a series of public interests such as consumer protection, the fight against fraud and illegal gambling and the prevention</b></p>



		<p><b>of gaming addiction.</b> The license scheme of the Act on Games of Chance limits the number of providers of games of chance in order to restrain gambling in the Netherlands. Advertising for games of chance or a widening of the offer of games of chance does not necessarily contradict this restrictive gaming policy. The Court concluded that the Dutch gaming policy, permitting only licensed providers to organize games of chance, validly infringes the free circulation of services or products.</p>
<p>Arnhem Court of Appeal 2.9.2003 (KG 2003/216) Ladbroke's/Lotto</p>	<p>Ladbroke's offers a series of <b>games of chance</b> mainly related to sports <b>on its internet websites</b> which are accessible to Dutch residents. Games organized abroad but accessible to Dutch consumers are considered to be domestic games.</p> <p>In offering these games, Ladbroke's gained an alleged unlawful advantage over De Lotto, not being licensed and not being equally bound to donate its proceeds to charities.</p>	<p>The Court of Appeal confirmed the decision of the Arnhem District Court of 27.01.2003. Games organized abroad but available in the Netherlands are considered to be domestic games of chance, especially when Dutch residents are targeted.</p> <p>The Court of Appeal considers the infringement of article 49 EC Treaty justified: the Act on Games of Chance and the <b>restrictive Dutch policy supports the fight against fraud and gambling addiction and protects consumer's interests.</b> Ladbroke's failed to prove that English legislation provides gaming requirements which are as restrictive as the Dutch gaming regulations.</p> <p>The court concluded that De Lotto suffered an unlawful disadvantage as the requirements of the Dutch legislation are far more restrictive than those applicable in England.</p>
<p>Conseil d'Etat 10.09.2003 (N° 200301064/1 and 200301065/1) Gezelligheidsvereniging Las Vegas/Burgemeester van Landgraaf</p>	<p>«Gezelligheidsvereniging Las Vegas» organises games of chance and operates gambling machines in the Netherlands. Since it does not possess a gaming licence, the Mayor of Landgraaf</p>	<p>The organisation of games and the operation of gambling machine is subject to the issuance of a gaming license. Organising games of chance without having been issued a licence is illegal.</p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

	requested the «Gezelligheidsvereniging Las Vegas» to cease the organisation of games of chance and issued an enforcement order.	Therefore, the Mayor is entitled to request the «Gezelligheidsvereniging Las Vegas» to cease the organisation of games of chance and can validly issue an enforcement order.
Utrecht District Court (summary proceedings) 18.09.2003 (N° 165432/KGZA 03-742) Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij/Stargames	<p>Stargames (a German company) offers German lottery products in the Netherlands and in Belgium through canvassing («colportage»). Stargames does not possess a gaming licence issued by the Dutch authorities.</p> <p>The Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij requested the court to enjoin Stargames from providing German lottery products in the Netherlands, as Stargames does not possess a valid Dutch gaming licence and it promotes the participation in a foreign game of chance. Moreover, since Stargames does not comply with the requirements of the Act on Games of Chance it profits from an illegal advantage (in Dutch: «een ongeoorloofde voorsprong») over the Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij.</p>	<p>The court considers the infringement of article 49 EC Treaty by the Act on Games of Chance and the restrictive Dutch gaming regulations to be justified. The Act on Games of Chance <b>safeguards consumer interests, prevents fraud and illegal gambling and counters the problem of gaming addiction.</b> Furthermore, the court argues that gaming licenses can be issued to both foreign and domestic providers. Article 1, Act on Games of Chance is thus <b>not discriminatory</b>. The Dutch licence scheme is intended to restrict the number of providers thereby limiting the offer of games of chance in the Netherlands. Providing games of chance without being licensed by the Dutch authorities undermines a gaming policy which aims to control the gaming market against excess.</p>
Alkmaar District Court 19.11.2003 (N° 31496/ HA ZA 02-730) X / Sparen en Gewinnen B.V.	«Sparen en Gewinnen» organises a <b>sweep-stake</b> (prize contest) in the Netherlands. It refused however to pay out the prize money. Moreover, «Sparen en Gewinnen» did not possess a gaming licence issued by the Dutch authorities.	The organisation of a sweep stake without being issued a gaming license is prohibited in the Netherlands. However, this does not imply ipso facto that agreements based on a sweep-stake contest are void. Whether the agreement is to be declared void depends on the social order and public opinion. Since the Dutch authorities intend to legalize free promotional games of chance (including sweep-stake games of chance) (cf. «Eerste Voortgangsrapport Kansspelen», T.K. 2001-2002, 24036, nr. 257), the Alkmaar District Court concludes that the agreement between

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

		«Sparen en beleggen» and its customers are legally binding and can be enforced. Therefore the court sentences «Sparen en beleggen» to pay out the prize money.
Zutphen District Court 9.2.2004 (N° 57370/ KG ZA 03-277), De Lotto/Betfair	<p>Betfair provides a digital forum that enables visitors of the website to participate in the exchange of bets, mainly related to sport. The website also enables Dutch residents to participate in sport betting.</p> <p>Betfair is not licensed by the Dutch authorities to provide games of chance, nor are interactive or on-line sports bets allowed under the Dutch gaming regulations.</p>	<p>The court rules that games of chance in which Dutch residents can participate must comply with the requirements of the Act on Games of Chance. Operators who offer games of chance without a valid licence violate article 1, Act on Games of Chance.</p> <p>Furthermore, the court considers the Act on Games of Chance <b>not to be discriminatory</b> towards foreign providers, since both foreign and domestic providers can equally apply for a licence to organize games of chance.</p> <p>Lastly, the restrictive policy of the Dutch authorities towards games of chance infringes the free circulation of services. However, these infringements do not violate article 49 EC Treaty because of <b>valid arguments of general interest – such as the prevention of gaming addiction and the protection of consumers’ interests</b>.</p>
‘s-Hertogenbosch Court of Appeal 2.3.2004 (N° 20.003207)	<p>X offers German lottery games in the Netherlands to Dutch residents, without being licensed by the Dutch authorities.</p> <p>The Act on Games of Chance allows participation in foreign games of chance but prohibits intermediaries from mediating or assisting Dutch residents to participate in foreign games of chance. Dutch residents must thus use a foreign intermediary if they choose to participate in foreign</p>	<p>Promoting the participation in foreign games of chance on Dutch soil, according to article 1, subsections b, Act on Games of Chance is considered to be unlawful unless a gaming licence has been issued by the Dutch authorities.</p> <p>Such a licence requirement infringes article 49 EC Treaty, but is considered to be justified. Both foreign and Dutch providers can equally apply for a licence to offer games of chance, thus Dutch</p>

	games of chance.	legislation is <b>not discriminatory</b> . Moreover, the restrictive policy of the Dutch authorities <b>safeguards a series of valid interests, such as the limitation of gaming addiction and the protection of consumer interests</b> . Lastly, the court states that provisions of the Act on Games of Chance are <b>proportionate and not more restrictive than necessary to achieve the legislator's objectives</b> (the court refers to a letter dated 7 July 2003 of the Dutch minister of Justice, which was addressed to the Netherlands Parliament). The Act on Games of Chance therefore complies with the requirements set out by the ECJ in its Gambelli decision.
's Hertogenbosch Court of Appeal 25.04.2004 (N° C 0300114/RO) X/Janus B.V.	Janus B.V. organised a sweep-stake (prize-contest) in the Netherlands, however, Janus refused to pay the prize money.	The Court of Appeal ruled that sweep-stakes are prohibited in the Netherlands, since no gaming licence can be issued for these games. Agreements based on a sweep-stake contest are void and not legally binding. Participants in a sweep-stake contest cannot enforce their claims.
s-Hertogenbosch District Court 1.06.2004 (N° 10.9742/ KG ZA 04-281) Incoll/Fortis	Millenium Services allows Dutch residents to participate in the German lottery. Since Millenium is not granted a licence by the Dutch government, it violates the provisions of the Act on Games of Chance.	Millenium offers Dutch residents a possibility to participate in the German lottery without having been issued a licence by the Dutch authorities. Therefore, its services do not comply with the provisions of the Act on Games of Chance and are thus considered to be illegal. The court concluded that the restrictive Dutch gaming regulations validly infringe article 49 EC Treaty since the restrictions safeguard a series of public interests (i.e. consumer protection, the prevention of fraud and illegal gambling).

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

<p>Arnhem District Court 2.06.2004 (N° 98631/ HA ZA 03-606) Stichting De Nationale Sporttotalisator/Ladbrokes</p>	<p>Ladbrokes offers on-line games of chance which are accessible for Dutch residents. According to the Lotto, these services violate article 1, Act on Games of Chance since Ladbrokes has not been granted a licence by the Dutch authorities. Ladbrokes however, argues that article 1, Act on Games of Chance does not meet the criteria of article 49 of the EC Treaty and violates a foreign provider's rights to access the Dutch gambling market.</p>	<p>The court ruled in an interlocutory judgment that the provisions of the Dutch gaming regulations that exclude foreign providers from providing their services in the Netherlands <i>as they are conceived in practice</i> cannot be justified on the basis of article 49 of the EC Treaty. According to the court, <b>the criteria that are proposed to justify a limitation of foreign providers' rights to offer their services on the Dutch market are in contradiction with Dutch gaming practices.</b> Dutch consumers are confronted with a proliferation of marketing campaigns by Dutch licensees promoting their games of chance on national televisions and the radio. Furthermore, the annual report of De Lotto reveals that the prime objective De Lotto pursues is an increase of its annual turnover by attracting new players and exploring new markets. The court requests that the Minister of Justice who supervises the gaming market and is responsible for the issuing of the gaming licenses provide clarification and proof of a consistent gaming policy.</p>
<p>'s Hertogenbosch Court of Appeal 14.09.2004 (N° C 0300228/RO) Bella d'Or / X</p>	<p>Bella d'Or organises a sweep-stake (prize contest) in the Netherlands, however, it refused to pay the prize money.</p>	<p>The Court of Appeal rules that sweep-stakes are prohibited in the Netherlands. Agreements based on sweep-stake contests are void and not legally binding.</p>
<p>Arnhem Court of Appeal 21.11.2004 (N° AR 7476, 2004/287 KG, 2004/288 KG and 2004/ 289 KG) Interwetten Cyprus and others / Nationale Sporttotalisator and others</p>	<p>Interwetten Cyprus offers on-line sports betting in which Dutch residents can participate. It is not licensed to offer games of chance by the Dutch authorities, nor are on-line games of chance permitted in the Netherlands.</p>	<p>The Court of Appeal considers the Act on Games of Chance not to be in violation of article 49 EC Treaty. The Act on Games of Chance is <b>not discriminatory</b> as it obliges all operators to comply with its provisions and to obtain a licence in order to organise games of chance. The court</p>

		<p>concludes that gaming licences can rightfully be granted to foreign providers.</p> <p>Furthermore, the court argues that the infringement of the free circulation of services is justified. The Act on Games of Chance and the restrictive Dutch gaming legislation helps <b>prevent gaming addictions and serves other causes of general interest</b> (such as consumer protection and the fight against fraud and illegal gambling). Despite the fact that the policy of the Dutch government in practice is becoming more liberal towards games of chance (e.g. advertising for casino games and other games is proliferating), the court considers that these practices do not contradict the restrictions to the free circulation of services the Act on Games of Chance imposes.</p>
<p>'s Gravenhage District Court (summary civil proceedings) 9.12.2004 (N° KG 04/1397) Betfair/ the Netherlands and the Stichting de Nationale Sporttotalisator</p>	<p>Betfair is licensed in the U.K. to provide on-line sports bets to both U.K. and foreign residents. Dutch residents can also participate in these on-line sports bets.</p> <p>On August 9, 2004, the Minister of Justice rejected an application from Betfair to obtain a licence to offer its services in the Netherlands, as interactive or on-line gaming is prohibited by Dutch gaming regulations. Moreover, article 16, Act on Games of Chance only allows the issuance of a single licence to organize sports bets. The current licensee is the <i>Stichting de Nationale Sporttotalisator</i>.</p> <p>Betfair petitioned the court to order that it be permitted to offer its on-lines games of chance to Dutch residents. Betfair further requested that no new licence be issued to <i>Stichting de Nationale</i></p>	<p>Since Betfair did not meet its burden of proof that its request was urgent, the court rejected Betfair's claim as the conditions for a summary civil proceedings were not fulfilled.</p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

	<i>Sporttotalisator</i> , and that its current licence not be prolonged. In addition, Betfair appealed against the refusal of the Minister of Justice before the administrative chamber of the 's Gravenhage District Court (summary proceedings, cf. infra).	
's Gravenhage District Court (summary administrative proceedings) 9.12.2004 (N° AWB 04/4810 BESLU) Betfair/ the Netherlands and the Stichting de Nationale Sporttotalisator	<p>Betfair is licensed in the U.K. to provide on-line sports bets to both U.K. and foreign residents. Dutch residents can also participate in these on-line sports bets.</p> <p>On August 9, 2004, the Minister of Justice rejected an application from Betfair to obtain a licence to offer its services in the Netherlands, since Internet or on-line gaming is prohibited in the Netherlands. Moreover, article 16, Act on Games of Chance only permits the issuance of a single licence to organize sports bets. The current licensee is the <i>Stichting de Nationale Sporttotalisator</i>.</p> <p>Betfair requested the court in a summary proceeding to order that no new licence will be issued to <i>Stichting de Nationale Sporttotalisator</i>, and that its current licence not be prolonged.</p>	The court rejected Betfair's request, since Betfair failed to prove the urgency of its demand. The court considers that Betfair can object to the issuance or renewal of a license to organize sports bets in the Netherlands, only <i>after</i> the Minister of Justice has renewed the license of the Stichting de Nationale Sporttotalisator. Such an objection prevents the licence from becoming legally binding.
's Hertogenbosch Court of Appeal (criminal division) 20.01.2005 (N° 20.002285.04)	X offers his customers the option to participate in machine gambling. However, he does not possess a valid gaming license issued by the Dutch authorities.	The court held that the operation of gambling machines without having been issued a gaming license violates the Act on Games of Chance. Therefore, it holds X in breach and imposes a criminal penalty.
Arnhem District Court 2.02.2005 (N° 105364) Stichting de Nationale Sporttotalisator / Sportsdream B .V.	Sportsdreams offers on-line sport betting games (so called «management's games»). It does not possess a licence from the Dutch authorities to	The court ruled that the so-called «management's games» Sportsdreams organises qualify as games of chance. The organisation of these games is

	organise games of chance. Moreover, on-line games of chance are prohibited in the Netherlands.	thus subject to the requirements of the Act on Games of Chance. Furthermore, the court rules that the Lotto suffers from an unlawful disadvantage as, contrary to Sportsdreams, it must comply with the stringent requirements of the Dutch gaming legislation. The Lotto is thus entitled to claim damages in tort.
Dutch Supreme Court 18.02.2005 (N° C03/306HR) Ladbroke's/Lotto	<p>Ladbroke's offers a series of games of chance mainly related to sports bets on its internet websites, which are accessible to Dutch residents. Games organized abroad but accessible to Dutch consumers are considered to be domestic games.</p> <p>In offering these games, Ladbroke's allegedly gained an unlawful advantage over De Lotto, not being licensed and not being bound to donate its proceeds to charities.</p>	<p>The Dutch Supreme Court ruled in the Ladbroke's summary proceedings and rejected the appeal lodged against the 2. 9. 2003 decision of the Arnhem Court of Appeal.</p> <p>The Supreme Court clearly confirmed that the restrictive gaming policies of the Dutch authorities are consistent with European law and article 49 EC Treaty.</p> <p>Foreign providers who offer on-line games of chance accessible to Dutch consumers are correctly considered by the Arnhem Court of Appeal to be domestic games of chance. These games must comply with the requirements of the Act on Games of Chance.</p> <p>Furthermore, general interests such as consumer protection or the prevention of gambling addiction can validly justify the infringement of the free circulation of services or goods, as is confirmed in the case law of the ECJ.</p> <p><b>The Supreme Court rejects the argument that the Dutch gaming policy as it is conceived in practice, is no longer restrictive. The Arnhem Court of Appeal correctly argued that the offer of new or additional games of chance by the Dutch authorities is not in contradiction of a</b></p>



		<p><b>restrictive policy. Legalising certain games of chance thereby channelling consumers to the legal gambling market, serves as a valid countermeasure against illegal gambling.</b></p> <p>Fourth, the Supreme Court considers the prohibition of games of chance by article 1, Act on Games of Chance not to be disproportionate.</p> <p>Lastly, the Arnhem Court of Appeal correctly stated that De Lotto suffered an unlawful disadvantage entitling it to damages in tort, since the requirements of English law are less restrictive than those of its Dutch counterpart.</p>
Zuthpen District Court (criminal division) 07.03.2005 (N° 06/035730-03)	X organised casino games in the Netherlands without having been issued a gaming license.	The organisation of casino games is subject to a licence requirement. Organisation of a casino without a valid gaming license violates the Dutch gaming regulations. The court holds X in breach of the Dutch gaming regulations and imposes a criminal penalty.
's Gravenhage District Court 01.04.2005 (N° AWB 04/382 BESLU) Stichting Exploitatie de Nederlandse Staatsloterij/Staatssecretaris van Financiën and Stichting de Nationale Sporttotalisator	<p>The Dutch authorities refused to issue a new license to the Stichting Exploitatie de Nederlandse Staatsloterij (SENS) or to amend its current license to authorise the organization of an SMS-lottery «SEVENS».</p> <p>In order to prevent an increase in the gambling market, the Dutch authorities refuse to license new games of chance. Furthermore, licensing the SMS lottery «SEVENS» would undermine the Dutch gaming policy and the fight against gaming addiction, since «SEVENS» is specifically addressed to 18-24 year olds.</p>	<p>The Court affirms that the organization of a lottery is subject to the issuance of a gaming licence by the Dutch authorities. The authorities have discretionary powers to decide whether or not a gaming license will be issued. <b>The Dutch gaming policy is intended to protect the public interest.</b> A refusal to authorise new games of chance such as the SMS Lottery «SEVENS», restricts the Dutch gaming market. This limitation is however considered to be justified, since the Dutch gaming regulations are <b>intended to counter fraud, to protect the interests of the young as well as consumers and to prevent gaming addiction or other adverse effects</b> (T.K.</p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### THE NETHERLANDS

	<p>These considerations do not convince SENS since in 1999 the Dutch authorities granted the Stichting de Nationale Sporttotalisator, within its current gaming licence, the right to offer its «Lucky Day» lottery game by SMS. A refusal to issue SENS a gaming licence is claimed to be discriminatory.</p>	<p>1995-1996, 24557, nr. 2). The refusal to issue SENS a new license is considered to be valid.</p> <p>The fact that the Stichting de Nationale Sporttotalisator is permitted to provide an SMS version of its lottery game «Lucky Day» within its current gaming license, whereas SENS is refused authorisation to offer an SMS lottery, is not deemed discriminatory. Contrary to the SMS lottery «SEVENS», «Lucky Day» is not a new game of chance. It is merely an electronic version of an existing game of chance. Furthermore, the court holds that the Dutch authorities can restrict their gaming policy and refuse the organisation of new SMS lotteries or other games of chance. The tolerance of SMS lotteries in the past does not obligate the authorities to issue SENS a licence to organise a new SMS lottery «SEVENS».</p>
<p>Administrative Court of Breda 02.12.2005 (N° 03/1868 WET) Compagnie Financière Régionale B.V. / Netherlands Justice Department (decision under appeal)</p>	<p>Compagnie Financière Régionale B.V. (hereinafter, CFR) applied for a license to operate a casino in the Netherlands (municipality Bergen op Zoom). The Dutch authorities refused CFR's application, considering that only Holland Casino, the current exclusive casino gaming licensee (a 100% State-owned foundation), is entitled to organise casino gaming in the Netherlands (article 27h, par. 1 of the Act on Games of Chance).</p> <p>CFR lodged a complaint with the Breda Court against this refusal, arguing that the casino gaming monopoly, as it was conceived in the Dutch Act on Games of Chance, infringes the principles set forth by the European Court of Justice in its Gambelli decision. CFR argued that the advertising campaigns of Holland Casino and</p>	<p>The Breda Administrative Court states that the operation of a casino is to be qualified as a service, as that term is used in article 49 of the EC Treaty and that the casino gaming licensing system as laid down in article 27h of the Act on Games of Chance, whereby a single license can be issued to organise casino gaming in the Netherlands, constitutes a restriction on the freedom to provide services, as defined in article 49 of the EC Treaty. Such a restriction can be justified by urgent reasons of public interest. According to the Explanatory Memorandum to the Act on Games of Chance, article 27h of the Act seeks to control casino gaming in the Netherlands in order to protect the interests of consumers and to prevent fraud and illegal gaming. Furthermore, the court accepted that <b>a Member State has the</b></p>

	<p>its annual marketing budget, as well as its presence in the media, serve as a promotion of casino gaming. CFR claims that it is impossible to maintain that the advertising and marketing activities of Holland Casino are directed at consumer protection and the prevention of fraud, illegal gambling and gaming addiction. According to CFR, the protection of the interests of consumers and the prevention of fraud, illegal gambling and gaming addiction can equally be attained by licensing several casino operators (as it is the case for gaming arcades), instead of maintaining a monopoly for the organisation of casino gaming.</p>	<p><b>discretionary power to determine the level of protection it offers with respect to games of chance.</b></p> <p>The courts first finds invalid the argument of CFR that the objectives of consumers protection and the prevention of fraud and gaming addiction could equally be realized by means of a non-exclusive licensing system, instead of a monopoly system, since <b>the choice between an exclusive or a non-exclusive licensing system for casino gaming is one that falls within the discretionary freedom of each Member State.</b></p> <p>The discretionary powers of each Member State are nevertheless restricted. In order to meet the standards that are set out in the case law of the European Court of Justice, the <b>measures that the Member State adopts to protect the interests of consumers or prevent fraud and illegal gaming, should be suitable for the protection of these interests, inasmuch as they must actually serve to limit gambling activities in a consistent and a systematic manner.</b></p> <p>The Breda Court then proceeds to examine the Dutch policy on casino gaming in order to establish whether it meets these requirements. First, the Court finds that the <b>number of casinos</b> operating in the Netherlands has grown from 10 to 12 and that the casino gaming market has gone through a considerable expansion over the last 10 years. Moreover, the Court finds that the <b>net proceeds from casino gaming</b> accrue for the benefit of the Dutch State and that Holland Casino spends substantial sums on <b>advertising campaigns.</b></p> <p>At first sight, the growth of casino gaming in the Netherlands and the increase in casino visitors</p>
--	--	---

		<p>seem to contradict the objectives of the Dutch casino gaming policy, namely to regulate and restrict games of chance, in order to protect the interests of consumers and to prevent fraud and gaming addiction. The Dutch authorities however, argued that the growth precisely serves to realize these objectives. The Court finds that the <b>Dutch authorities had not succeeded to demonstrate such positive effects and concludes that the Dutch State failed to establish in its contested decision that its restrictive casino gaming policy and the government actions on the regulation of casino's satisfies the suitability criterion – in particularly the criterion of coherence and the need for a systematic structure – in order to attain the objectives of consumer protection and the prevention of fraud and gambling addiction.</b> Therefore, the Court declares that the government's refusal to grant CFR a casino gaming license is invalid and orders the Netherlands State to take a new decision on CFR's objections, taking into account the judgement. In the event that the coherence and systematic structure cannot be demonstrated, the court holds the view that the justification of the restriction of Article 49 of the EC Treaty contained in Article 27h.1 of the Act on Games of Chance is absent and that said provision should remain inapplicable because it is in violation of Article 49 of the EC Treaty.</p>
--	--	---



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# POLAND

I. INTRODUCTION<sup>829</sup>

## 1. General Approach to Gambling

The Republic of Poland is a unitary civil law state. Principal Law for the regulation of the gambling industry is the **Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering**.

Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering defines the terms of organization and principles for pursuing economic activity within the scope of chance games, mutual wagering, slot machine games and slot machine games with low prizes:

## 2. Definitions

**Chance games** are according to this Law in Poland, those games where the prize is either money or awards and where the final result particularly depends on chance and the terms of which are stipulated in individual regulations. Among these games are the following:

- 1) **number games** where the main prize is won by choosing the correct numbers, signs or other marks and the amount of prizes depends solely on the total amount of the pre-paid stakes;
- 2) **cash lotteries** where participation is conditioned by the purchase of a special ticket or other participation receipt and the entity that organises the lottery offers only cash prizes;
- 3) **video lotteries** that are organised in the video terminal networks that are connected with a central reporting and monitoring system, participants must purchase a ticket or another participation receipt and they can choose numbers, signs or other marks and the entity that organises the video lottery offers only cash prizes;
- 4) **telebingo**, where participation is conditioned by the purchase of a participation receipt that contains the random sets of numbers or signs from the predefined sets of numbers or signs; the game is held nationwide with a drawing of lots which is broadcasted on television and the entity that organises the game offers cash prizes or awards;
- 5) **award lotteries**, where participation is conditioned by the purchase of a lottery tickets or other participation receipt and the entity that organises the video lottery offers only awards;
- 6) **cylindrical games**, where participation is conditioned by choosing the numbers, signs or others marks and the amount of a prize depends on the pre-determined stake-winnings ratio and where the result of the game is determined by means of rotary device;
- 7) **card games**: black jack, poker, baccarat;
- 8) **dice games**;
- 9) **cash bingo**, where participation is conditioned by the purchase of random sets of numbers and the entity that organises the game offers only cash prizes, the amount of which depends on the total amount of the pre-paid stakes;
- 10) **raffle bingo**, where participation is conditioned by the purchase of the random sets of numbers and the entity that organises the game offers only awards;

---

<sup>829</sup>

*Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

- 11) **promotion lotteries**, where participation is conditioned by the purchase of goods, services or other participation receipt and this way the participation in the lottery is non-payable and entity that organises the game offers cash prizes or awards;
- 12) **audiotele lotteries**, where participation is conditioned by the payable phone connection and the entity that organises the game offers cash prizes or awards.

**Mutual wagering** shall mean betting for cash winnings that are determined by guessing:

- 1) the results of a sports competition, in which the competitors are either people or animals, the participants pay stakes and the amount of the prize depends on the total amount of the pre-paid stakes- totalizator systems;
- 2) the occurrence of different events, where the participants pay stakes and the amount of the prize depends on the stake-winnings ratio that is agreed between the bookmaker and a stake payer – bookmakings services.

The organisation and conduct of the economic activity within the scope of chance games, mutual wagering, slot machine games or slot machine games with low prizes is allowed only on the principles stipulated in the Law.

### 3. Taxes

The entities conducting their economic activity within the scope of the games and betting on the basis of the granted permit, and the entities organising games and lotteries that constitute the state monopoly shall be subject to the tax on games. Tax duty connected with the *tax on games* shall commence at the moment of commencing the conduct of business activity. Tax on games shall constitute the state budget income. Tax duty referred shall cease at the moment of the business activity cessation. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Poland's corporate tax for the year 2005 is 19%.

**The tax base regarding the tax on games** shall be calculated as follows:

- 1) in lotteries and telebingo game – the sum of receipts collected from the sale of lottery tickets or other participation receipts;
- 2) in number games – the sum of all the pre-paid stakes;
- 3) in video lotteries – the difference between the amount paid or credited in terminal memory and the amount of winnings gained by the participants of games;
- 4) in cash bingo game – the nominal value of the cards purchased by the company;
- 5) in raffle bingo game – the nominal value of the cards used for the game;
- 6) in cylindrical games, dice games and card games the difference between the cash payments in virtue of card exchange in a counter and on a game table and the amounts paid out for the returned tokens at the counter;
- 7) in slot machine games – the difference between the amount collected from the tokens exchange or paid in at the counter and credited in the slot machine memory or paid into the slot machine and the amount of winnings gained by the participants of games;
- 8) in poker game, during which the participants play against each other and the casino organises the game – the amount of casino receipts;
- 9) in mutual wagering – the sum of all the pre-paid stakes.

**The tax on games rate** amounts to

- 1) 10% in case of award lotteries, raffle bingo games, cash bingo games and mutual wagering
- 2) 15% in case of cash lotteries and bingo games

- 3) 20% in case of number games
- 4) 45% in case of games organised in casinos and slot machines games salons and in case of video lotteries

The tax on games rate in virtue of conducting the economic activity in the scope of mutual wagering regarding the **sports competition of animals**, on the basis of permits granted exclusively for the organisation of such competitions amounts to 2%.

The tax payer who have the permits for the organisation of the **slot machine games** with low prizes pay the tax in a form of a lump sum amounting to the equivalent of:

- 1) 50 euro – for the period until 31 December 2003,
- 2) 75 euro – for the period from 1 January 2004 to 31 December 2004
- 3) 100 euro – for the period from 1 January 2005 to 31 December 2005
- 4) 125 euro – for the period from 1 January 2006

on a **monthly basis for the games on every slot machine**.

The euro exchange rate shall be set with the application of the foreign currencies buying rate that is announced by the National Bank of Poland, as of the last day of the month preceding the month during which the tax payment is to be made.

In the games which conduct of the economic activity within the scope of **number games, cash lotteries, video lotteries** and which is determined by the government monopoly the **additional payments** are established amounting to:

- 1) 25% of a stake or a price of a ticket or other participation receipt – in **number games**,
- 2) 10% of a stake or a price of a ticket or other participation receipt – in **video lotteries, cash lotteries and telebingo**.

The obligation of collection and transferring the additional payments in virtue of conducting a video lottery shall arise 6 month after the date of commencement of the economic activity in this area. **The entities organising the games referred above are obliged to transfer the revenue from the additional payments onto the separate special receipts accounts operated by**

- 1) the minister responsible for the cultural matters and national heritage protection – amounting to 20%
- 2) the minister responsible for physical education and sport – amounting to 80%.

The receipts from the additional payments referred to above shall be assigned exclusively for the promotion and support for:

- 1) nationwide and international artistic events, inclusive of educational events,
  - 2) literary creation and periodicals, as well as for the activities in favour of the culture of Polish language and developing the reading habit, supporting the cultural magazines and low-impression publications
  - 3) activities in favour of the Polish national heritage protection,
  - 4) young writers and artists,
  - 5) activities undertaken to enable the access to cultural values for handicapped persons.
- The receipts from the additional payments referred above shall be assigned exclusively for the modernisation, overhauls and financing the investments connected with sports building and the promotion of sport among children, teenagers and the handicapped.



**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED****Act of 29 July 1992 on games and mutual wagering**

- **Regulation of 3 June 2003 on the conditions concerning the organisation of games of chance and mutual wagering**
- **Regulation of 3 June 2003 on the execution of some provisions of the act on games of chance and mutual wagering**
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 28 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury (Dz.U. 2005 nr 24 poz. 200) - Decree of the Ministry of finance on financial requirement in connection with gambling activities
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. 2004 nr 272 poz. 2691) - Decree of the Ministry of finance on requirement in connection with gambling activities
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. 2003 nr 217 poz. 2133) - Decree of the Ministry of finance on requirement in connection with gambling activities
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. 2003 nr 102 poz. 948) - Decree of the Ministry of finance on requirement in connection with gambling activities
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (Dz.U. 2002 nr 221 poz. 1859) - Decree of the Ministry of finance on financial requirement in connection with gambling activities
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (Dz.U. 2001 nr 151 poz. 1707) - Decree of the Ministry of finance on financial requirement in connection with gambling activities

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

The **permits** for the organisation and conduct of chance games, mutual wagering or slot machine games shall be granted by the minister responsible for public finance. The permits for the organisation and conduct of the slot machine games with low prizes shall be granted by the taxation chamber, within the jurisdiction of which such games are organised and conducted. If more than one entity, complying with requirements specified in the Law applies for the permit, the minister responsible for public finance shall announce and conduct a tender. The minister responsible for public finance can, by means of a resolution, authorize the specific taxation chamber and revenue offices for issuing the permits for the organisation of award lotteries, raffle bingo games, promotion lotteries and audio-tele lotteries, organized within the area of one voivodship and can determine a detailed description of the way of their issuing, providing for the protection of the participants' rights and the necessity of a proper control regarding the conduct of games.

The permit for the organisation and conduct of chance games, mutual wagering or slot machine games shall not be issued if: 1) the founder or stockholder (shareholders) of the companies that conduct their business activity in the scope of chance games and mutual wagering that have at their disposal the stocks (shares) whose value exceeds one hundredth of their capital or the members of the management board, supervisory board or the board of control in these companies are the natural persons, legal persons or the companies without legal personality, towards which there are justified **reservation from point of view of state security or public order**, 2) the members of the management board, supervisory board or board of control in the companies conducting their business activity within the scope of chance games and mutual wagering are the natural persons who are not Polish citizens or the citizens of one of the EU Member States, European Economic Area or Organization for Economic Co-Operation and Development or 3) the legal proceeding have been initiated in the administration of justice institutions against the persons mentioned above due to the commitment of the crimes referred to in Art. 299 of the Penal Code (money laundering).

The activity in the scope of cylindrical games, card games, dice games, cash, bingo, mutual wagering, slot machine games or slot machine with low prizes can be **conducted exclusively in the form of joint stock company or a limited liability company with its seat on the territory of the Republic of Poland**. The stocks (shares) in the companies' referred above can be purchased or taken over by 1) a legal person or a company without legal personality with the seat on the territory of a Member State of EU or European Economic Area 2) a natural person who is a citizen of a Member State of EU or European Economic Area. The companies must comply with the regulations set out in the Polish Commercial Partnerships Code.

Award lotteries, raffle bingo, promotion lotteries and audio-tele lotteries can be organised by natural persons, legal persons and organisational units without legal personality on the basis of the granted permit. The games referred above can be organised as single events nationwide or locally. **Profit gained from award lotteries or raffle bingo shall be assigned in whole for the realisation of the socially-useful purposes**, in particular for charity purposes that are determined in the permit and regulations.

The organisation of cylindrical games, card game sand dice games is allowed exclusively in casinos and the organisation of the slot machine games is allowed exclusively in casinos or in slot machines salons. The organisation of the slot machine games with low prizes is

allowed exclusively in casinos or in slot machines games with low prizes. The organization of cash bingo is allowed exclusively in cash bingo salons. Mutual bets may be made exclusively in bet making points.

**Casinos can be localized only in towns with the population up to 250.000 inhabitants** – 1 casino. The number of casinos can be increased by 1 for each newly commenced number of 250.000 inhabitants.

Slot machines salons and cash bingo salons can be localized in towns with the population up to 100 thousand inhabitants - 1 salon. The number of salons can be increased by 1 for each newly commenced number of 100 thousand inhabitants.

The number of inhabitants referred to above is determined on the basis of the data gathered by the Main Statistical Office for the purpose of keeping the record and statistics for the year preceding the year during which the organizer of the games submitted the application for granting the permit for the organisation and management of the casino, the cash bingo salon or the slot machine games salon.

Casinos and slot machine games salons can be also **localized on the seagoing passenger vessels and passengers ferries of Polish nationality**, upon condition that a given game is organised during a voyage, it commences not sooner than 30 minutes after leaving the port and finishes not later than 30 minutes prior to the arrival at the port of destination.

The stands for the slot machine games with low prizes can be situated in gastronomic posts, commercial and service-rendering institutions that are situated at least 100 m from schools, educational institutions, social and medical welfare institutions and religious cult centres.

**The advertising of video lotteries, cylindrical games, card games**, dice games, mutual wagering, slot machines games and slot machine games with low prizes – within the meaning of encouraging to the participation on these games, convincing about their advantages, informing about the places they are held and the possibility of participation **shall be prohibited on the territory of the Republic of Poland**. The prohibition shall be exclusive of the advertising and information at the game salons and bookmaking points.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering</p> <p>Art. 5. The activity in the scope of cylindrical games, card games, dice games, cash, bingo, mutual wagering, slot machine games or slot machine with low prizes can be conducted exclusively in the form <b>of joint stock company or a limited liability company with its seat on the territory of the Republic of Poland</b>. The stocks (shares) in the companies' referred above can be purchased or taken over by 1) a legal person or a company without legal personality with the seat on the territory of a Member State of EU or European Economic Area 2) a natural person who is a citizen of a Member State of EU or European Economic Area. The companies must comply with the regulations set out in the Polish Commercial Partnerships Code.</p>	<p>The activity in the scope of cylindrical games, card games, dice games, cash, bingo, mutual wagering, slot machine games or slot machine with low prizes can be conducted exclusively in the form <b>of joint stock company or a limited liability company with its seat on the territory of the Republic of Poland</b>.</p>	<p>The information that is currently available to us about Polish law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.</p>
<p>Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering</p>	<p>The organisation of cylindrical games, card game sand dice games is allowed exclusively in casinos and the organisation of the slot machine games is <b>allowed exclusively in casinos or in slot machines salons</b>.</p>	<p>Refer above, this point</p>

<p>Art. 7. The organisation of cylindrical games, card game sand dice games is allowed exclusively in casinos and the organisation of the slot machine games is <b>allowed exclusively in casinos or in slot machines salons</b>. The organisation of the slot machine games with low prizes is allowed exclusively in casinos or in slot machines games with low prizes. The organization of cash bingo is <b>allowed exclusively in cash bingo salons</b>. Mutual bets may be made <b>exclusively in bet making points</b>.</p>	<p>The organisation of the slot machine games with low prizes is allowed exclusively in casinos or in slot machines games with low prizes.</p> <p>The organization of cash bingo is <b>allowed exclusively in cash bingo salons</b>. Mutual bets may be made <b>exclusively in bet making points</b>.</p>	
<p>Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering</p> <p>Art. 8 The <b>advertising</b> of video lotteries, cylindrical games, card games, dice games, mutual wagering, slot machines games and slot machine games with low prizes – within the meaning of encouraging to the participation on these games, convincing about their advantages, informing about the places they are held and the possibility of participation shall be <b>prohibited on the territory of the Republic of Poland</b>. The prohibition shall be exclusive of the advertising and information at the game salons and bookmaking points.</p>	<p>The <b>advertising</b> of video lotteries, cylindrical games, card games, dice games, mutual wagering, slot machines games and slot machine games with low prizes – within the meaning of encouraging to the participation on these games, convincing about their advantages, informing about the places they are held and the possibility of participation shall be <b>prohibited on the territory of the Republic of Poland</b>.</p>	<p>Refer above, this point</p>
<p>Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering</p> <p>Art. 27b The permit for the organisation and conduct of chance games, mutual wagering or slot machine games shall not be issued if: 1) the</p>	<p>The permit for the organisation and conduct of chance games, mutual wagering or slot machine games shall not be issued if: 1) the founder or stockholder (shareholders) of the companies that conduct their business activity in the scope of chance games and mutual wagering that have at</p>	<p>Refer above, this point</p>

<p>founder or stockholder (shareholders) of the companies that conduct their business activity in the scope of chance games and mutual wagering that have at their disposal the stocks (shares) whose value exceeds one hundredth of their capital or the members of the management board, supervisory board or the board of control in these companies are the natural persons, legal persons or the companies without legal personality, towards which there are justified reservation from point of view of state security or public order, 2) the members of the management board, supervisory board or board of control in the companies conducting their business activity within the scope of chance games and mutual wagering are the natural persons who are not Polish citizens or the citizens of one of the EU Member States, European Economic Area or Organization for Economic Co-Operation and Development or 3) the legal proceeding have been initiated in the administration of justice institutions against the persons mentioned above due to the commitment of the crimes referred to in art. 299 of the Penal Code (money laundering).</p>	<p>their disposal the stocks (shares) whose value exceeds one hundredth of their capital or the members of the management board, supervisory board or the board of control in these companies are the natural persons, legal persons or the companies without legal personality, towards which there are justified reservation from point of view of state security or public order, 2) the members of the management board, supervisory board or board of control in the companies conducting their business activity within the scope of chance games and mutual wagering are the natural persons who are not Polish citizens or the citizens of one of the EU Member States, European Economic Area or Organization for Economic Co-Operation and Development or 3) the legal proceeding have been initiated in the administration of justice institutions against the persons mentioned above due to the commitment of the crimes referred to in art. 299 of the Penal Code (money laundering).</p>	
<p>Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering</p> <p>Art. 29/1 Casino can be localized only in towns with the population up to 250.000 inhabitants – 1 casino. The number of casinos can be increased by 1 for each newly commenced number of 250.000 inhabitants.</p>	<p>Casino can be localized only in towns with the population up to <b>250.000 inhabitants – 1 casino</b>. The number of casinos can be increased by 1 for each newly commenced number of 250.000 inhabitants.</p>	<p>Refer above, this point</p>

<p>Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering</p> <p>Art. 29/2 Slot machines salons and cash bingo salons can be localized in towns with the population up to 100 thousand inhabitants - 1 salon. The number of salons can be increased by 1 for each newly commenced number of 100.000 inhabitants.</p>	<p>Slot machines salons and cash bingo salons can be localized in towns with the population <b>up to 100 thousand inhabitants - 1 salon</b>. The number of salons can be increased by 1 for each newly commenced number of 100.000 inhabitants.</p>	<p>Refer above, this point</p>
<p>Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering</p> <p>Art. 29/3 Casinos and slot machine games salons can be also localized on the seagoing passenger vessels and passengers ferries of Polish nationality, upon condition that a given game is organised during a voyage, it commences not sooner than 30 minutes after leaving the port and finishes not later than 30 minutes prior to the arrival at the port of destination.</p>	<p>Casinos and slot machine games salons can be also <b>localized on the seagoing passenger vessels and passengers ferries of Polish nationality</b>, upon condition that a given game is organised during a voyage, it commences not sooner than 30 minutes after leaving the port and finishes not later than 30 minutes prior to the arrival at the port of destination.</p>	<p>Refer above, this point</p>
<p>Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering</p> <p>Art.30 The stands for the slot machine games with low prizes can be situated in gastronomic posts, commercial and service-rendering institutions that are situated at least 100 m from schools, educational institutions, social and medical welfare institutions and religious cult centres.</p>	<p>The stands for the <b>slot machine games with low prizes can be situated in gastronomic posts, commercial and service-rendering</b> institutions that are situated at least 100 m from schools, educational institutions, social and medical welfare institutions and religious cult centres.</p>	<p>Refer above, this point</p>



**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# PORTUGAL

## I. INTRODUCTION

*Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology

## 1. General approach to gambling

The basic rule is that Portuguese law prohibits private persons and other entities to freely engage in the exploitation of gambling.

**Gaming can be allowed by a special authorization of the State.**

The authorizations are awarded for fixed periods of time and are subject to strict regulation and control.

In a recent report prepared for the Portuguese Government,<sup>830</sup> a Working group enumerated the reasons justifying the well framed environment in the framework of which gaming may be exploited. Gaming, states the Report, is an «atypical and sensitive economic activity» belonging to public order, which must be closely scrutinized in order to prevent organized crime and money laundering.<sup>831</sup> For sake of consumers and families protection, and in order to «sublimate the human tendency to gambling», the State undertook to regulate each area of gaming<sup>832</sup>, keeping the few persons and entities allowed to exploit gaming under tight control.

Portugal accords an **exclusive right at the national level to operate lottery and lottery-like gaming, to the charity entity *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* (SCML).**

The Working group's report does not directly explain why the attribution of such exclusive right to the SCML would strengthen consumers protection, but making reference to the ANOMAR case, it understates that the channeling of gaming throughout this entity, the State can better regulate and control the gaming modalities, thus defining at each moment the acceptable volume of the legal offer of gaming to the public.<sup>833</sup>

Portugal has several laws dealing with money laundering. Article 4 of Decreto-Lei n.º 325/95<sup>834</sup> imposes anti-money laundering obligations on casinos and art. 7 impose similar duties on entities paying lottery gains.

<sup>830</sup> Paula Teixeira da Cruz, António da Anunciação Duarte, Joaquim Caldeira, Maria João Abecasis, Fernando Paes Afonso, Relatório, in: [http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/60D9C068-25EE-4DA2-9901-865ED681F7A9/0/Rel\\_Final\\_Mercado\\_Jogos.pdf](http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/60D9C068-25EE-4DA2-9901-865ED681F7A9/0/Rel_Final_Mercado_Jogos.pdf)

<sup>831</sup> Ibid.

<sup>832</sup> Ibid.

<sup>833</sup> Ibid.

<sup>834</sup> Decreto-Lei n.º 325/95, DATA: Sábado, 2 de Dezembro de 1995 NÚMERO: 278/95 SÉRIE I-A EMISSOR: Ministério da Justiça DIPLOMA/ACTO: SUMÁRIO: Estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva contra o branqueamento de capitais e outros bens provenientes dos crimes PÁGINAS DO DR: 7510 a 7514, in: [http://www.policiajudiciaria.pt/htm/legislacao/dr\\_branqueamento/DL325\\_95.htm](http://www.policiajudiciaria.pt/htm/legislacao/dr_branqueamento/DL325_95.htm) . Also Lei n.º 11/2004, DATA: Sábado, 27 de Março de 2004 NÚMERO: 74 SÉRIE I-A EMISSOR:

## 2. Definitions

### **Games of chance**

Games of chance are stakes where the result is uncertain, as it is based solely or mainly on luck<sup>835</sup> such as:

- a. Banked games in single or double banks: punto banco, baccarat, French banker, boule, cussec, banked écarté, French roulette and zero American roulette;
- b. Banked games in single banks: blackjack/21, chukluck and trente et quarante.
- c. Banked games in double banks: limited bank baccarat and craps;
- d. Banked game: keno;
- e. Non-banked games: chemin de fer, baccarat, open bank baccarat, écarté and bingo;
- f. Games in slot-machines paying prizes directly in chips or coins;
- g. Games in machines that, although not paying prizes directly in chips or coins, develop themes characteristic of games of chance or show, as a result, scores that depend solely or mainly on luck.<sup>836</sup>
- h. Raffle, Tombola, Random combinations.

### **Raffles, tombolas, lottery, advertisement contests, quiz and entertainment shows**

Raffles, tombolas, lottery, advertisement contests, quiz and entertainment shows are games similar to «games of chance» offered to the public where the **hope for gain lies both in the player's chance and skills or only in luck**, giving prizes with an economic value.<sup>837</sup>

### **Mutual and Sports betting**

Mutual betting (*concursos de apostas mútuas*) are betting operations in which the participants forecast or guess results of one or more competitions or drawings in order to win the right to a price in money or another price.<sup>838</sup> In Portugal there are no fixed odds.

### **Totobola**

Totobola are contests of mutual betting based on the results (winning, draw, defeat) of football games.<sup>839</sup>

---

Assembleia da República SUMÁRIO: Estabelece o regime de prevenção e repressão do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e procede à 16.<sup>a</sup> alteração ao Código Penal e à 11.<sup>a</sup> alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, PÁGINAS DO DR: 1980 a 1989, art. 20 a) and c), in:

[http://www.policiajudiciaria.pt/htm/legislacao/dr\\_branqueamento/lei11\\_2004.htm](http://www.policiajudiciaria.pt/htm/legislacao/dr_branqueamento/lei11_2004.htm)

<sup>835</sup> «Article 1 Games of chance. Games of chance are those the result of which is contingent, as it is based solely or mainly on luck» in: Gambling Law Decree-Law No. 422/89 of 2nd December.

<sup>836</sup> Gambling Law Decree-Law No. 422/89 of 2nd December, art. 159

<sup>837</sup> Ibid.

<sup>838</sup> «Consideram-se «concursos de apostas mútuas» todos aqueles em que os participantes prognostiquem ou prevejam resultados de uma ou mais competições ou de sorteios de números para obter o direito a prémios em dinheiro ou a quaisquer outras recompensas» in: Decreto-Lei n.º 317/2002 (Rectificações) ANEXO Republicação do Decreto-Lei n.º 84/85 Artigo 2.

<sup>839</sup> Decreto-Lei n.º 317/2002 (Rectificações), Altera o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março Anexo art. 2.

***Totoloto***

Totoloto are contests of mutual betting in which participants have to guess the numbers of a draw.<sup>840</sup>

***Lottery***

A contest in which clients purchase a numbered ticket or billet to participate in a draw.<sup>841</sup>

***Casino***

Casinos are establishments belonging to the private domain of the State or reversible to it, affected to the practice of games of fortune or luck and complementary activities in a regime of concession, fundamentally assuring the honesty of games, the commodity of gamblers and a tourist offer of high quality.<sup>842</sup>

***Horse racing***

Horse race betting are mutual betting based in the results of horse racing - either flat races, obstacles or trotting.<sup>843</sup>

***Bingo***

The Bingo is a non-banked game of luck or chance.<sup>844</sup>

***Gaming machines***

Machines the results of which depend exclusively or mainly on the player's skill and which grant prizes in money, chips or things with economic value, even if this value is small.<sup>845</sup>

<sup>840</sup> Ibid.

<sup>841</sup> «Lotaria Nacional - 1 — A Lotaria Nacional é explorada sob a forma de emissões de bilhetes numerados para participação em sorteios de números, denominados por Extracções» in: REGULAMENTO DA LOTARIA NACIONAL arts. 1-2, N.º 126 — 31 de Maio de 2001 DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE-B 3249.

<sup>842</sup> «Artigo 27.º Casinos 1 — Os casinos são estabelecimentos do domínio privado do Estado ou para ele reversíveis, pelo mesmo afectados à prática e exploração de jogos de fortuna ou azar e actividades complementares, em regime de concessão, nas condições estabelecidas no presente diploma, e que visam, fundamentalmente, assegurar a honestidade do jogo, a concentração e comodidade dos jogadores e proporcionar uma oferta turística de alta qualidade» in: Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro Anexo Decreto-Lei n.º 422/89 de 2 de Dezembro.

<sup>843</sup> «Artigo 1º Apostas mútuas hípcas. A exploração de apostas mútuas com base nos resultados de corridas de cavalos, planas, de obstáculos e de trote» in: Decreto-Lei nº 268/92 de 28 de Novembro

<sup>844</sup> «O bingo é um jogo de fortuna ou azar não bancado» in: Anexo a que se refere o Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 314/95 de 24 de Novembro Regulamento da Exploração do Jogo do Bingo (REJB) Art 1.

<sup>845</sup> Gambling Law Decree-Law No. 422/89 of 2nd December, art. 162.

---

### 3. Taxes

The SCML is not taxed on its lottery and other gaming operations. It benefits of a tax exemption for the fact that revenues are mainly destined to social entities<sup>846</sup>. The SCML pays VAT for all goods and services purchased on a rate fluctuating from 5% and 21%. The prizes themselves are taxed with rates up to 35% (Euromillions 0%, Totoloto, Loto 2 and Jocker-35%, Totobola, Lotaria Nacional and Lotaria Instantânea 25%).

According to article 84 of Decree-Law No. 422/89 of 2nd December, a special gaming tax should be collected from gaming operators. The tax for Casino gaming operations fluctuates, according to the region where the casino is installed, between 30-50% of their gross revenue.

The tax applied to the operation of Bingo outside casinos is 25%<sup>847</sup>. The tax does not fluctuate.

A stamp duty may be levied on access cards to gambling rooms (2-20 Euros) run by entities which do not benefit from exemptions and are not subject to the Special gaming tax.

---

<sup>846</sup> According to the SCML, the annual profits from the games are allocated to different organisations, particularly: the Volunteer Firefighters' Association, the AIDS Committee, the Cultural Fund, prevention and rehabilitation of the physically disabled, the Family and Child Support Project, projects supporting needy children, the development of football, the Directorate General of the Treasury, the Social Security Financial Management Institute and the Ministry of Labour and Social Security, in: <http://www.scml.pt/default.asp?site=eng&sub=&id=7&mnu=7>

<sup>847</sup> Information sent to the SICL by the *Inspecção Geral de Jogos* on the 21.2.2006.

## II. LISTING

## A) LEGISLATION ENACTED

## a) Federal

## 1. General

- **Decreto-Lei n.º 15/2003, de 30 de Janeiro**, define as normas aplicáveis à instalação de um segundo casino integrado na *zona de jogo do Estoril* (IAPMEI), *Installation of a new casino in Estoril*.
- **Decreto-Lei nº 310/2002 de 18 de Dezembro**, com o presente diploma atribui-se às câmaras municipais competência em matéria de licenciamento de actividades diversas até agora cometidas aos governos civis. Assim, passam a ser objecto de licenciamento municipal o exercício e fiscalização das seguintes actividades: guarda-nocturno; *venda ambulante de lotarias*; arrumado de automóveis; realização de acampamentos ocasionais; exploração de máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas de diversão; realização de espectáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre; venda de bilhetes para espectáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda; realização de fogueiras e queimadas, e realização de leilões<sup>848</sup>. *Attribution of competences to the Municipalities for the issuing of licenses*.
- **Decreto-Lei n.º 317/2002** (Rectificações). Altera o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, que estabelece normas relativas à organização e exploração dos concursos de *apostas mútuas* denominados *Totobola* e *Totoloto*<sup>849</sup>. *Totobola and Totoloto*
- **Decreto-Lei n.º 124/2000 de 5 de Julho** - Os encargos com a IGJ serão integralmente suportados com a compensação em receitas provenientes de empresas concessionárias das *zonas de jogo*<sup>850</sup>. *Expenses of the general inspection of games to be settled with incomes of gaming licensees*.
- **Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro**, estabelece o regime do licenciamento e de exploração de *máquinas de diversão* (IGJ), alterado pelo Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de Novembro, o qual transfere competências dos Governadores Civis para as Câmaras Municipais (IAPMEI). *Gaming machines – licensing*.
- **Decreto-Lei n.º 314/95, de 24 de Novembro**, aprova o Regulamento da Exploração do Jogo do *Bingo* - REJB (IGJ) *Bingo*
- **Decreto-Lei nº 268/92 de 28 de Novembro**
- **Decreto-Lei n.º 191/90 de 8 de Junho**, fiscalização comparticipação das *empresas concessionárias*. *Licensees*
- **Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro**, aprova a *Lei do Jogo*, alterada pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro (IGJ). *Gaming Law*
- **Law Decree nº 184/88 - The Gaming Board**<sup>851</sup>

<sup>848</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,6\)DocLegLeiMaqDiv.php?leimaquinas=2](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,6)DocLegLeiMaqDiv.php?leimaquinas=2)

<sup>849</sup> <http://dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=d&cap=1-202&doc=20023902&v02=&v01=2&v03=2002-01-01&v04=2002-12-31&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=%27Decreto-Lei%27&v12=317%2F2002&v13=&v14=&v15=&sort=0&submit=Pesquisar&d=2005-02-16>

<sup>850</sup> [http://www.min-economia.pt/port/ministerio/diplomas/p\\_dl124\\_2000.html](http://www.min-economia.pt/port/ministerio/diplomas/p_dl124_2000.html)

<sup>851</sup> [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,2,1\)DocLegLeiOrg.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,2,1)DocLegLeiOrg.php)

- **Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro**, cria e regula a *Inspecção-Geral de Jogos*, como alterado pelo Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio, modificado pelo Decreto-Lei n.º 191/90, de 8 de Junho, e pelo Decreto-Lei n.º 124/2000, de 5 de Julho (IGJ). *General Inspection of Games*.

## 2. Lotteries

- **Comunicado do Conselho de Ministros de 17 de Janeiro de 2003**<sup>852</sup>
- **Decreto-Lei n.º 282/2003 de 8 de Novembro**<sup>853</sup>.
- **Comunicado do Conselho de Ministros de 20 de Novembro de 2002**. O Conselho de Ministros, na sua reunião de hoje, que teve lugar na Presidência do Conselho de Ministros, aprovou os seguintes diplomas: Decreto - Lei que altera o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, que estabelece normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominados *totoloto* e *totobola*<sup>854</sup>. *Totoloto and Totobola*.

## 3. Casino Gaming

- **Decreto-Lei nº 15/2003 de 30 de Janeiro**. Define as normas aplicáveis à instalação de um segundo *casino* integrado na zona de jogo do Estoril<sup>855</sup>. *Installation of a new casino in Estoril*.
- **Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro**<sup>856</sup>
- **Gambling Law Decree-Law No. 422/89 of 2nd December**<sup>857</sup>.

## 4. Machine Gambling Outside Casinos (only recreative machines)

Slot machines can only be operated in casinos<sup>858</sup>.

- **Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro**<sup>859</sup>
- **Gambling Law Decree-Law No. 422/89 of 2nd December**<sup>860</sup>.

<sup>852</sup> [http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais/GC15/Conselho\\_de\\_Ministros/Comunicados\\_e\\_Conferencias\\_de\\_Imprensa/20030117.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Conselho_de_Ministros/Comunicados_e_Conferencias_de_Imprensa/20030117.htm)

<sup>853</sup> <http://www.portolegal.com/TotolotoNet.htm>

<sup>854</sup> [http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais/GC15/Conselho\\_de\\_Ministros/Comunicados\\_e\\_Conferencias\\_de\\_Imprensa/20021120.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Conselho_de_Ministros/Comunicados_e_Conferencias_de_Imprensa/20021120.htm)

<sup>855</sup> <http://www.iapmei.pt/iapmei-leg-03.php?lei=1514>

<sup>856</sup> [http://www.min-economia.pt/port/ministerio/diplomas/p\\_dl10\\_95.html](http://www.min-economia.pt/port/ministerio/diplomas/p_dl10_95.html)

<sup>857</sup> [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,2,2\)DocLegLJ.php?leijogo=1](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,2,2)DocLegLJ.php?leijogo=1)

<sup>858</sup> Maquinas de diversao - Decreto-Lei nº 310/2002 de 18 de Dezembro, com o presente diploma atribui-se às câmaras municipais competência em matéria de licenciamento de actividades diversas até agora cometidas aos governos civis. Assim, passam a ser objecto de licenciamento municipal o exercício e fiscalização das seguintes actividades: guarda-nocturno; venda ambulante de lotarias; arrumado de automóveis; realização de acampamentos ocasionais; exploração de máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas de diversão; realização de espectáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre; venda de bilhetes para espectáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda; realização de fogueiras e queimadas, e realização de leilões: [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,6\)DocLegLeiMaqDiv.php?leimaquinas=2](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,6)DocLegLeiMaqDiv.php?leimaquinas=2)

<sup>859</sup> [http://www.min-economia.pt/port/ministerio/diplomas/p\\_dl10\\_95.html](http://www.min-economia.pt/port/ministerio/diplomas/p_dl10_95.html)

<sup>860</sup> [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,2,2\)DocLegLJ.php?leijogo=1](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,2,2)DocLegLJ.php?leijogo=1)



## 5. Betting

- **Resolução do Conselho de Ministros nº 106/96.** O Decreto-Lei nº 268/92, de 28 de Novembro, autorizou a exploração das apostas mútuas com base nos resultados das *corridas de cavalos*<sup>861</sup>. *Horse betting*.
- **Resolução do Conselho de Ministros nº 45/95.** O Decreto-Lei nº 268/92, de 28 de Novembro, estabeleceu o regime jurídico regulador da exploração de apostas mútuas com base nos resultados das *corridas de cavalos*<sup>862</sup>. *Horse betting*
- **Decreto-Lei nº 268/92 de 28 de Novembro.** As *corridas de cavalos* constituem uma importante actividade, não só pelo estímulo que conferem à criação equídea, mas também pelos efeitos benéficos que delas resultam para a economia em geral, em termos de fomento de exportações, de emprego e de melhoria da oferta turística. Neste contexto, Portugal é dos poucos países da Europa onde não se realizam *corridas de cavalos*<sup>863</sup>. *Horse races*.
- **Decreto nº 40910.** Tendo em atenção o disposto no artigo 28º do **Decreto-Lei nº 36 889, de 29 de Maio de 1948**; Usando da faculdade conferida pelo nº 3º do artigo 109º da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo o seguinte: Artigo 1º Às entidades que, com prévia autorização do organismo competente, organizem *corridas de cavalos* ou provas de obstáculos em recinto fechado é consentida a exploração da aposta mútua, nos termos do regulamento anexo, que faz parte integrante deste diploma<sup>864</sup>. *Horse racing*.

## 6. Bingo

- **Regulamento Nº 1/2001 de 3 de Abril** de harmonia com o estabelecido no nº 1 do art. 27º do Decreto Regulamentar nº 76/86, de 31 de Dezembro, competia à Inspeção-Geral de Jogos emitir circulares de instruções necessárias à regularidade da exploração das salas de jogo do *bingo*<sup>865</sup>. *Exploiting of Bingo*.
- **Resolução do Conselho de Ministros n.º 179/96** determina que as percentagens da receita bruta da venda dos cartões que constituem receita dos concessionários das salas de jogo do *bingo* fora dos casinos são estabelecidas por resolução do Conselho de Ministros<sup>866</sup>. *Bingo earnings*.
- **Decreto-Lei n.º 314/95 de 24 de Novembro**<sup>867</sup>
- **Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro**<sup>868</sup>
- **Portaria n.º 880/93 de 15 de Setembro.** O artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 76/86, de 31 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 19/93, de 5 de Julho, determina que os termos e condições de abertura dos concursos para adjudicação da exploração de salas de jogo do *bingo* fora dos casinos são fixados por portaria do membro do Governo da tutela. Assim, ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 76/86, de 31 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 19/93, de

<sup>861</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,5\)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=4](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,5)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=4)

<sup>862</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,5\)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=3](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,5)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=3)

<sup>863</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,5\)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=2](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,5)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=2)

<sup>864</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,5\)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=1](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,5)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=1)

<sup>865</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,4\)DocLegLB.php?leibingo=2](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,4)DocLegLB.php?leibingo=2)

<sup>866</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,4\)DocLegLB.php?leibingo=5](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,4)DocLegLB.php?leibingo=5)

<sup>867</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,4\)DocLegLB.php?leibingo=1](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,4)DocLegLB.php?leibingo=1)

<sup>868</sup> [http://www.min-economia.pt/port/ministerio/diplomas/p\\_dl10\\_95.html](http://www.min-economia.pt/port/ministerio/diplomas/p_dl10_95.html)

5 de Julho: Manda o Governo, pelo Ministro do Comércio e Turismo, o seguinte: 1.º É aprovado o programa dos concursos para adjudicação de concessões de exploração de salas de jogo do bingo fora dos casinos, anexo a esta portaria<sup>869</sup>. *Exploitation of Bingo outside casinos.*

- **Decree-Law No. 422/89 of 2nd December Gambling Law**
- **Despacho normativo Nº. 80/85** O Decreto Regulamentar nº 18/85, de 19 de Março, alterou algumas disposições do Decreto Regulamentar nº. 41/82, de 16 de Julho, que, por sua vez, obrigam a que se proceda à correcção de certas normas do Regulamento do Jogo do *bingo*, aprovado pelo Despacho Normativo nº. 148/82, de 29 de Junho, publicado no Diário da República, 1ª Série, nº. 162, de 16 de Junho de 1982<sup>870</sup>. *Bingo, regulations.*

## 7. Media Gambling Services

- **Decree-Law No. 422/89 of 2nd December Gambling Law**

## 8. Sales promotional gambling

- **Regulamento Nº 1/2001 de 3 de Abril**
- **Decreto-Lei n.º 330/90 de 23 de Outubro** CÓDIGO DA PUBLICIDADE (Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, n.º 6/95, de 17 de Janeiro e n.º 61/97 de 25 de Março, n.º 275/98 de 9 de Setembro)<sup>871</sup>. *Code of Publicity.*
- **Decree-Law No. 422/89 of 2nd December Gambling Law**, art. 159, 161

## 9. Charity organizations

- **Decreto-Lei n.º 282/2003 de 8 de Novembro**
- **Decreto-Lei n.º 84/85** direito de promover concursos de apostas mútuas é reservado ao Estado, que concede à *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* a sua organização e exploração em regime de exclusivo para todo o território nacional<sup>872</sup>. *Betting.*
- **Decree-law nº 322 of 1991** *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*<sup>873</sup> - Statutes / Inner Organization<sup>874</sup>,
- **Decreto-Lei n.º 330/90 de 23 de Outubro** CÓDIGO DA PUBLICIDADE (Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, n.º 6/95, de 17 de Janeiro e n.º 61/97 de 25 de Março, n.º 275/98 de 9 de Setembro). *Code of Publicity.*

<sup>869</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,4\)DocLegLB.php?leibingo=7](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,4)DocLegLB.php?leibingo=7)

<sup>870</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,4\)DocLegLB.php?leibingo=6](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,4)DocLegLB.php?leibingo=6)

<sup>871</sup> <http://www.aacs.pt/index.htm>

<sup>872</sup> <http://dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=d&cap=1-202&doc=20023902&v02=&v01=2&v03=2002-01-01&v04=2002-12-31&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=%27Decreto-Lei%27&v12=317%2F2002&v13=&v14=&v15=&sort=0&submit=Pesquisar&d=2005-02-16> (login needed)

<sup>873</sup> <http://www.scml.pt/default.asp?site=scml&id=1&mnu=1> (homepage)

<sup>874</sup> <http://www.scml.pt/default.asp?site=eng>

**b) Provincial**

Not relevant for Portugal.

**B) DRAFT LEGISLATION****a) Federal****1. General**

- **Draft decree on interactive gaming**, presented to the Portuguese government by the *Inspectorate General on Gaming in Portugal*<sup>875</sup>.

**2.-9.**

No information available.

**b) Provincial**

Not relevant for Portugal.

---

<sup>875</sup> Gaming Regulators European Forum Administrator's office: Netherlands gaming control board  
86 Lange Voorhout - 2514 EJ The Hague - The Netherlands - website [www.gref.net](http://www.gref.net).

**C) SELF-REGULATION**

No information available.

**D) JURISPRUDENCE****a) Federal****1. General**

- **0240988 Tribunal da Relação de Porto** 06.4.2005 *Illegal Gaming machines*.
- **0731/3 Supremo tribunal administrativo** 23.9.2004, *Casino concessions*.  
Competence of the Government to allow opening of a second casino in a zone where the licensee already runs one casino.
- **Tribunal Constitucional 1ª Secção do ACÓRDÃO N° 99/02** Proc. n° 482/01  
Rel.: Consº Luís Nunes de Almeida 27.2.2002
- **Supremo tribunal administrativo N° 023078**, 03.12.1991
- **Legal opinion by the Consultant Council of the General Prosecutor of the Republic N° Convencional: PGRP00001073** Parecer: P000441998 N° do Documento: PPA19980924004400, 1998 «The game of history» Data do Jornal Oficial: 17.03.1999
- **Legal opinion by the Consultant Council of the General Prosecutor of the Republic N° Convencional: PGRP00001036** Parecer: P000111998 N° do Documento: PPA199907081100, 1999 «The game of history» Data do Jornal Oficial: 03-01-2000

**2. Lotteries**

- **Legal opinion by the Consultant Council of the general Prosecutor of the Republic N° Convencional: PGRP00001036** Parecer: P000111998 N° do Documento: PPA199907081100 «The game of history».

**3. Casino Gaming**

- **Supremo tribunal administrativo N° 044757**, 13.10.2004 *Casinos*.  
Competences of licensees and the Administration to refuse entrance to gaming places.  
**Supremo tribunal administrativo N° 0731/3**, 23.9.2004 *Casino*  
Concessions Competence of the Government to allow opening of a second casino in a zone where the licensee already runs one casino.
- **Supremo tribunal administrativo N° 044572**, 23.6.2004 *Casino*  
Competences of licensees and the Administration to refuse entrance to gaming places.
- **Supremo tribunal administrativo N° 0421/02**, 02.6.2004 *Casino*  
Competences of control of access of persons to gaming places
- **Supremo tribunal administrativo N° 044798**, 12.11.2003 *Casino*  
Competences of licensees and the Administration to refuse entrance to gaming places.
- **Supremo tribunal administrativo N° 0421/02**, 30.9.2003 *Casinos*  
Competences of licensees and the Administration to refuse entrance to gaming places.
- **Supremo tribunal Administrativo Processo: 0269/02**  
Data do Acórdão: 09/04/2003 Tribunal: 3 SUBSECÇÃO DO CA Relator: ANGELINA DOMINGUES.

- **Supremo tribunal administrativo JSTA N° 00060727**, 09.4.2003 *Casino*  
concession Government competences to award licenses to run casinos.
- **Supremo tribunal administrativo N° 044798**, 22.5.2002 *Casinos*  
Competences of licensees and the Administration to refuse entrance to gaming places.
- **Supremo tribunal administrativo N° 045972**, 24.1.2002 *Casinos*  
Prohibition to certain persons to enter to into a casino.
- **Supremo tribunal administrativo N° 043629**, 16.10.1999 *Casinos*  
Application of sanctions to licensee for transfer of jackpots to non - authorized machines.
- **Supremo tribunal administrativo N° 044798**, 04.5.1999 *Casinos*  
Competences of licensees to refuse entrance to gaming places
- **Supremo tribunal administrativo JSTA N° 00057691**, 24.3.1999 *Casinos*  
Prohibition to certain persons to enter to into a casino.
- **Supremo tribunal administrativo JSTA N° 00060618**, 19.1.1999 *Casinos*  
Competences of licensees and the Administration to refuse entrance to gaming places.
- **Supremo tribunal administrativo N° 023078**, 03.12.1991 *Casinos*  
Responsibility of licensee for allowing entrance to gaming place to an individual forbidden from gaming.
- **Supremo tribunal administrativo N° 019813**, 15.2.90 *Casino*  
Administrative sanctions for money loan in casinos
- **Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça 040442 JSTJ00009468**  
MENDES PINTO JOGO DE FORTUNA E AZAR CASINO SJ198912130404423  
13.12.89 UNANIMIDADE REC PENAL. NEGADO PROVIMENTO. DIR CRIM - DIR  
PENAL ECON. CPP29 ART666. DL 22/85 DE 1985/01/17 ART1 ART3.  
DL 48912 DE 1969/03/18 ART4 N4 ART15 N2 ART45 N4 ART56. Prohibition to exploit  
gambling outside a *casino* located in an authorized zone.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- **Tribunal da Relação de Porto N° 0240988**, 06.4.2005 - Illegal Gaming *machines*.
- **Supremo tribunal administrativo N° 047836**, 13.10.2004 Gaming *machines*.  
Relations between licensee and gamblers.
- **Supremo tribunal administrativo JSTA00059610**, 02.7.2003, *Machine* gaming:  
Competence of the government to intervene, under denunciation by of a private  
person, to request a casino to pay for jackpot gains in a gaming machine.
- **Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça 98P631 JSTJ00035278** LEONARDO  
DIAS JOGO DE FORTUNA E AZAR SJ199811110006313 11.11.98 UNANIMIDADE  
88/97 07.02.98. Gaming *machines*, exclusive to exploit belongs to the State who may  
attribute concessions.

#### 5. Betting

- No sources found.

---

**6. Bingo**

- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo N° 047563**, 06.02.2003 *Bingo*  
Attribution of concessions

**7. Media Gambling Services**

- No sources found.

**8. Sales Promotional Gambling**

- **Legal opinion by the Consultant Council of the general Prosecutor of the Republic N° Convencional: PGRP00001036** Parecer: P000111998 N° do Documento: PPA199907081100, 1999 «*The game of history*» Data do Jornal Oficial: 03-01-2000

**9. Charity Gambling**

- No sources found.

**b) Provincial**

Not relevant for Portugal.



### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

Portugal created a system of «**gaming zones**», in the framework of which gaming can be operated after obtaining a concession from the authorities.

This does not apply to lotteries and similar activities, because **Portugal accorded a national monopoly on lottery and lottery-like gaming to the charity entity Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)**.

**Internet gambling is not allowed in Portugal.** The Government is currently examining a law proposal to regulate this activity. According to Art. 11 of the draft (presented to the Portuguese government by the Inspectorate General on Gaming in Portugal<sup>876</sup>), only individuals who are **resident in the Portuguese territory** may have access to the interactive gaming system. However, access to the interactive gaming system by residents of States the legislation of which allows the practice of the same games to **residents of Portugal**, may be authorized by order of the Minister of Economy. Article 30 to the draft (Access to and publicity of interactive games exploited by foreign operators) provides that an administrative fine up to 100,000.00 euros shall be paid by whoever, in any way, enables access to interactive gaming systems with **headquarters in foreign countries**, or with headquarters in the **Portuguese territory** and operated by an entity that is not duly authorized under the terms of the Draft.

##### 2. Lotteries

Lottery type gambling is the exclusive domain of a recognized charity entity: the **SCML**. This entity has established a relationship of trust with the authorities and the general public based primarily on **social goals** and its assistance to the disadvantaged, endeavoring to respond to the most pressing needs of all those who turn to it for help every day in the greater Lisbon area. The State awarded the exclusive right to operate lotteries to the SCML in order «**to ensure their association with good causes, in recognition of the trustworthiness and credibility that [this institution] has demonstrated throughout its long history**. The public has recognized and accepted social games since they were launched and this has helped SCML to implement programs and social assistance projects».<sup>877</sup>

The games currently in exclusive operation of the SCML are the different lotteries— such as the *Clássica*, *Popular* and *Instantânea* (in which players win a pre-established prize) and the pari-mutuels (where players try to guess the results, and the amounts of the prizes are based on the total number of bets placed).

The first game to be operated was the Lotaria Clássica. Successively, new games were established, such as the *Totobola*, *Totoloto*, *Lotaria Popular*, *Joker*, *Lotaria Instantânea*, *Loto 2* and *Totogolo*. In 2001, the SCML introduced a real-time betting system «which

<sup>876</sup> Draft received from the Gaming Regulators European Forum Administrator's office: Netherlands gaming control board 86 Lange Voorhout - 2514 EJ The Hague - The Netherlands - fax + 31 70 361 43 56 - e-mail [info@gref.net](mailto:info@gref.net) - website [www.gref.net](http://www.gref.net)

<sup>877</sup> <http://www.scml.pt/default.asp?site=eng&sub=&id=7&mnu=7>

revolutionized its operations and placed it on a par with similar organizations in other countries».

Several provisions confirm the right of exclusivity afforded to the SCML<sup>878</sup> (this also including the right of the later to use, on a monopolistic basis, the names of games such as «Totobola» and «Totoloto»<sup>879</sup>).

**The law also provides for punitive measures for those selling or distributing tickets of foreign gaming, or publishing such activities.** It also punishes the promotion, organization, exploitation or participation in games similar to the ones operated by the SCML<sup>880</sup>.

### 3. Casino Gaming

**Portuguese law** (Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março; Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro modificado por Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro), **allows gaming in casinos** (including gaming machines) **established in specific gaming zones** (the Azores, Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Funchal, Porto Santo, Póvoa de Varzim, Troia and in Vidago-Pedras Salgadas).

The games of chance allowed in casinos are:

- a. Banked games in single or double banks: punto banco baccarat, French banker, boule, cussec, banked écarté, French roulette and zero American roulette;
- b. Banked games in single banks: blackjack/21, chukluck and trente et quarante.
- c. Banked games in double banks: limited bank baccarat and craps;

<sup>878</sup> Decreto-Lei n.º 282/2003 de 8 de Novembro: Art 2 of may be a barrier because **it attributes exclusivity in the whole national territory to the SCML** for exploiting remote gambling. Art. 11 may also be a barrier since it **punishes those exploiting by any electronic means the games exclusively attributed to the SCML**. DIPLOMA/ACTO: Decreto-Lei n.º 317/2002 (Rectificações) DATA: Sexta-feira, 27 de Dezembro de 2002 NÚMERO: 299 SÉRIE I-A EMISSOR: Ministério da Educação SUMÁRIO: Altera o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, que estabelece normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominados «Totobola» e «Totoloto» PÁGINAS DO DR: 8138 a 8143 in: Republicação do Decreto-Lei n.º 84/85. Art. 1 may be an obstacle to free circulation since it **awards to the SCML the exclusive right to exploit lottery in Portuguese territory**. Decreto-Lei n.º 10/95 de 9 de Janeiro (modifica Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro): Art. 160 forbids selling of betting tickets in places where tickets of a charity entity having the monopoly on lotteries (SCML) are sold. In other cases, the organization of fortune games is conditioned to the payment of charity.

<sup>879</sup> DIPLOMA/ACTO: Decreto-Lei n.º 317/2002 (Rectificações) DATA: Sexta-feira, 27 de Dezembro de 2002 NÚMERO: 299 SÉRIE I-A EMISSOR: Ministério da Educação SUMÁRIO: Altera o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, que estabelece normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominados «Totobola» e «Totoloto» PÁGINAS DO DR: 8138 a 8143 in: Republicação do Decreto-Lei n.º 84/85. Art. 1 may be an obstacle to free circulation since it **awards to the SCML the exclusive right to exploit lottery in Portuguese territory**. Art. 2 para 4 may be a barrier because it attributes to the **SCML the monopolistic right to use the names** «Totobola» and «Totoloto» and their respective signs.

<sup>880</sup> DIPLOMA/ACTO: Decreto-Lei n.º 317/2002 (Rectificações) DATA: Sexta-feira, 27 de Dezembro de 2002 NÚMERO: 299 SÉRIE I-A EMISSOR: Ministério da Educação SUMÁRIO: Altera o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, que estabelece normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominados «Totobola» e «Totoloto» PÁGINAS DO DR: 8138 a 8143 in: Republicação do Decreto-Lei n.º 84/85. Art. 22 may be an obstacle to free circulation since it **imposes a fine on those selling or distributing tickets of foreign betting**, or publishing such activities. Art. 23 may be an obstacle to free circulation since it **declares illegal the promotion, organization, exploitation or participation in similar games**.

- d. Banked game: keno;
- e. Non-banked games: chemin de fer baccarat, open bank baccarat, écarté and bingo;
- f. Games in slot-machines paying prizes directly in chips or coins;
- g. Games in machines that, although not paying prizes directly in chips or coins, develop themes characteristic of games of chance or show, as a result, scores that depend solely or mainly on luck.

The conditions of casino games are stated in advance by public law.

Operation can start after obtaining a **concession**.

In effect, Art. 9 to Decreto-Lei n.º 10/95 de 9 de Janeiro (modifica Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro) states that the right to **operate games** of chance is reserved to the State and **may only be exercised by companies constituted as limited liability companies to which the Government grants the respective concession by means of an administrative contract**. Concessions are awarded **for fixed periods of time**, but Art. 13 of Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro modificado por Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro, **allows to extend the term of a concession by Governmental initiative or by request of the concessionaires**. This may hurt the expectations of would-be candidates who planned to participate in the tender expected to be implemented when a concession arrives to its term.

Other games provided for by law are those taking place in **Portuguese boats or airplanes navigating outside that State's territorial waters**. To this end, **authorizations may be granted to companies that are owners or freighters of Portuguese ships or aircrafts, or to concessionaire companies of gaming areas** with permission of the former. This can be done on the basis of Art. 6 of Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro, which states that Portugal may authorize Portuguese naval enterprises or concessionaires to exploit gaming in Portuguese boats or air planes when sailing or flying outside the Portuguese territories.

Operating and **practicing gaming away from casinos existing in recognized gaming areas** without an authorization **constitutes a crime**.

Slot machines can only be operated in casinos.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

It is **forbidden to operate gaming machines outside casinos**. Art. 162 of Decreto-Lei n.º 10/95 de 9 de Janeiro (modifica Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro) forbids exploitation of gaming machines that award money prizes on the basis of skills of the player. Are also forbidden machines that sell products that award money prizes.

Amusement machines are allowed.<sup>881</sup>

<sup>881</sup> Decreto-Lei n.º 316/95 de 28 de Novembro (amusement machines). Art. 20 attributes to the governors the power of refusing a license or its renewal on behalf of the protection of children and youth, to prevent criminality and to preserve or restore security, order or public tranquillity. Art. 22 § 1 limits to three the number of machines that can be installed in a place that is not completely devoted to exploitation of gaming. Decreto-Lei n.º 310/2002 de 18 de Dezembro de 2002 (amusement machines) establishes that the license approval powers for gaming machines

### 5. Betting

On the basis of articles 159, 160 and 161 of Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, non-authorized betting activities are proscribed.

Decreto-Lei n.º 268/92 of 28 November 1992, regulates **horse betting**. Betting is allowed **inside and outside horse racing fields**, under the strict terms of legislation. Art. 1 to this Decree-law forbids betting on foreign horse races. Art. 22 **forbids the advertising, the selling and the distribution of tickets of foreign horse races**. Art. 13.10 impose on **concessionary companies the obligation to promote the training of jockeys and other related professions in Portugal**.

Racing fields must be operated on the basis of a **concession** attributed after the realization of a **public tender**.

### 6. Bingo

In Portugal Bingo can only take place in Bingo halls (specific areas), that are defined by public law in advance, as well as the conditions of the game. Portugal maintains a *numerus clausus* of Bingo halls.

Exploitation of **Bingo outside casinos can be authorized** in localities counting more than 20.000 voters. More than one Bingo can be authorized in localities exceeding 60.000 voters (at a rate of one Bingo for each 60.000 electors: Decreto-Lei n.º 314/95 de 24 de Novembro, Annex, Art. 3).

The same piece of legislation states, in Art. 4, that **concessions to exploit Bingos may only be awarded to public entities, collective persons of public utility and enterprises of the tourist sector having a corporative legal personality**.

Licenses are given for a limited period of time, under a public tender procedure.

Finally, Article 5 para 5 establishes a **preference in future adjudications of concessions to entities operating in the area of tourism**.

### 7. Media Gambling Services

Art 21 of the Code of Publicity<sup>882</sup> **forbid all kinds of advertising where games of luck and chance are the essential part of the message**. The provision makes an **exception on behalf of games promoted by the SCML**.

Art. 161 of Decree-Law No. 422/89, states that **the operation, by commercial entities, of any kind of games** similar to the ones mentioned in article 159 of the same Decree-Law **shall not be allowed**, with the **exception of quiz shows, entertainment contests or other ones organized by newspapers, magazines, radio or television broadcasting stations operators and the advertisement contests for promotion of goods and services**. Such contests **may not cause any expenses to the player**, other than the normal cost of postal and telecommunication public services without any value added, or the regular price of the newspaper or magazine with confirmed periodic publicity for more than one year, the

<sup>882</sup>

is handed over from the Portuguese 108 Regional councils to the 308 local Councils. This limits the free circulation of gaming machines between the Councils, because each time a machine has to be moved, a new license issued by the new council becomes necessary.

CÓDIGO DA PUBLICIDADE Decreto-Lei n.º 330/90 de 23 de Outubro  
(Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 74/93, de 10 de Março,  
n.º 6/95, de 17 de Janeiro e n.º 61/97 de 25 de Março, n.º 275/98 de 9 de Setembro)

expansion of which is intended to be promoted, or the purchasing price of the commodities or services intended to be publicized.

Call TV is considered a game of chance if the selection of the winner is done randomly. As such, it requires an authorization. However, if the activity includes an element of skill, it will not be considered a game of luck.

As a general rule, Call TV programs are based on premium rate phone calls that can be activated at the request of the costumer. According to Endemol<sup>883</sup>, at the moment there is a discussion with the supervising authorities, which tend to qualify a game named *Puzzletime* as a game of luck (in consequence, no prize on money can be afforded). Endemol Portugal proposed to put graphics on air during the program, showing the evolution of the number of calls. The graphics should also include predefined levels that, when a line reaches the predefined level, the person that votes will be put through to the studio. According to Endemol, in this way the participation will be based on skill and but on luck.

## 8. Sales Promotional Gambling

Article 159 of Decree-Law No. 422/89, defines **«games similar to games of chance and other forms of games»** as **«operations offered to the public, where the hope for gain lies both in the player's chance and skills, or only in luck, the prizes being things with an economic value»**.

Whenever any kind of «games similar to games of chance or other forms of games» achieve such a public notoriousness that they may endanger morality or honesty, or where their respective results are questionable, the Government member who is responsible for home affairs shall take the necessary steps to protect the offended interests, by repressing or restraining the operation and practice of such games. **The «games similar to the games of chance and other kinds of games» cannot develop any themes that are characteristic of authorized games of chance**, namely poker, fruit, bells, roulette, dice, bingo, lottery by number or instantaneous lottery, football pools and lotto, nor replace with money or chips the prizes granted.

Article 162 of Decree-Law No. 422/89, **forbids the operation of vending machines where the results depend exclusively (or mainly) on the player's skills, and which grant prizes in money, chips or «things with economic value»** - even if this value is small. An exception to this rule is when the prize consists in the free prolongation of the use of the machine due to the score obtained (amusement machines are ruled by specific legislation).

The **vending machines intended to sell products**, on which the amount spent must correspond to the commercial value of those products, **cannot** by any means (with or without an increase in price), **grant prizes in money, chips or «things with an economic value»**.

The Consultant Council of the General Prosecutor of the Republic prepared a legal opinion<sup>884</sup> according to which:

«The concept of «things with an economic value» in the sense of N° 1 of art. 159° of Decree-law n.° 422/89, of 2 December – as drafted by Decree-law n.° 10/95, of 19 January – does not include money, so in activities close to games of fortune and luck, such as the publicity contests

<sup>883</sup> This information was provided to the authors of this Study on 18 July 2005, by Endemol Nederland BV, an enterprise based in Aalsmeer in the Netherlands.

<sup>884</sup> Legal opinion by the Consultant Council of the general Prosecutor of the Republic N° Conventional: PGRP00001036 Parecer: P000111998 N° do Documento: PPA199907081100, 1999 «The game of history» Data do Jornal Oficial: 03-01-2000.

to which n° 2 of the same article refers, it is forbidden to award prizes in money (see also n° 3 of art 161° of the cited Act)».

Sales **promotional gaming must not collide with the rights of exclusivity of the SCML**. Thus, with respect to a promotional advertising game consisting in the organization of a publicity contest, by installing a system of forecasts of results of drawings of numbers, with the aim of gaining prizes in money, the Consultant Council of the General Prosecutor of the Republic it was stated:

«The promotional advertising game called «Game of History» is, according to its rules, adjusted to promote in Portugal the British lottery called National Lottery, in breaking – if admitted that the functioning of this game is identical to the terms of the Totoloto - of n.º 1 of article 23º of the Law-decree n.º 84/85, of 28 of March. The mentioned publicity contest, by installing a system of forecasts of results of drawings of numbers with the aim of gaining prizes in money (articles 1º, n.º 2, and 2º, n.º 3, of the Decree n.º 84/85), constitutes the organization and exploitation of a mutual contest essentially identical to the Totoloto and has the characteristics of that game, infringing n.º 1 of article 23º of the cited Law-decree and n.º 3 of the article 161º of Law- decree n.º 422/89»

## 9. Charity Gambling

In Portugal, Charity Gambling, mostly Charity lotteries, are defined as temporary games and are authorized, on case per case basis, by the Ministry of Internal Affairs. The Ministry of Internal Affairs has also the power to stop the organization of an authorized charity lottery if it becomes addictive or cause other social damage.”

**Lotteries and similar gaming are exclusively attributed to the charity entity SCML** (Decree-law n° 322 of 1991, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa<sup>885</sup> - Statutes / Inner Organization<sup>886</sup>).

Article 160 of Decree-Law No. 422/89 provides **that the operation of games similar to the games of chance depend on the authorization** of the member of the Government responsible for home affairs, who will establish for each case the conditions deemed to be suitable, as well as the respective supervising regime.

Whenever tickets are to be issued, **authorization shall be conditioned to the application of the corresponding net profit for charity purposes** or other purposes of public interest, as well as to the prohibition of the respective operations to be carried out in places where lottery tickets or mutual bet bulletins of the SCML are sold.

<sup>885</sup> <http://www.scml.pt/default.asp?site=scml&id=1&mnu=1> (homepage)

<sup>886</sup> <http://www.scml.pt/default.asp?site=eng>

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<b>1. Lotteries</b>		
<p>Decreto-Lei n.º 282/2003 de 8 de Novembro:</p> <p>Art. 2: The exploitation referred to in the former article is exclusively attributed, for the whole national territory, including the radio electronic space, the herzian earth spectrum analogical and digital, Internet and any other public communication net, to the SCML throughout its department of gaming in the terms of Acts regulating each one of the games and of Decree-Law nº 322/91, of August 26</p> <p>Art. 11: 1) Constitute faults: a) the promotion, organization or exploitation by electronic means, of the games mentioned in art. 1 realized in violation of the regime of exclusivity established in article 2, either by issuing, distributing or selling virtual tickets and the publication of the respective drawings having place in the national territories or abroad. b) the promotion, organization or exploitation by electronic means or lotteries or other drawings similar to the National lottery or the instant Lottery in violation of the regime of exclusivity established in art. 2</p>	<p>Art 2 may be a barrier because it attributes <b>exclusivity in the whole national territory to the SCML for exploiting remote gambling</b>.</p> <p>Art. 11 may be a barrier since it <b>qualifies as faults different activities that may violate the regime of exclusivity attributed to the SCML</b>.</p>	<p>«The restrictions on gaming are not a matter of economic efficiency but a <b>social policy</b> issue with most evident implications on <b>cultural, moral, criminal and health fields</b>. Game <b>addiction</b> is similar to alcohol and drugs and it has completely destructive effects on families and individuals; <b>money laundry</b>, particularly from drugs and mafia prostitution; women and children sexual slavish; and terrorism are also very attracted by all activities related to gaming and gambling including betting. The offer of money games needs to be made by an enough minimum in order to hinder the spreading of illegal gaming. <b>Only the respective States that are closer to their citizens have the capacity to regulate that offer</b>»<sup>887</sup></p>

<sup>887</sup> SCML, International Relations Office, gaming Department, Portugal, July 2005 (letter addressed to the SICL).

either by issuing virtual tickets or by publishing the realization of the respective drawings having place in the national territories or abroad. c) the attraction, by electronic means, of betting on the numbers of the national lottery not issued by the Department of gaming of the SCDL as well as the electronic subdivision of the National Lottery. d) The realization of publicity or promotional drawings of institutions, goods or services of any kind giving right to a price of an economic value of more than 25 Euro, electronically exploited under the form of numerated tickets or other drawings of numbers related to the results of the drawings of the national Lottery, Totoloto, Totobola, Totogolo e JOKER and the Instant Lottery under the form of virtual tickets immediately attributing the right to a price or to the possibility of gaining a price. e) the introduction, selling and or electronic distribution of the supports for participating in foreign gaming similar to the ones mentioned in article 1, the electronic attraction of betting for the mentioned gaming, even if by means of virtual tickets different to those allowed in the concerned countries, as well as the publicity or any other form of service related to the exploitation of foreign games by electronic means, including the regular and periodical spreading of the results of the drawings. f) the participation by electronic means in lottery drawings, games of instant lottery, contests of mutual betting or identical drawings realized in violation of the terms of art. 2, punishable under paras a), b), c) and d). g) the participation from the national territory in lotteries, instant lottery games or in foreign contests of mutual betting or similar drawings, whose exploitation is punishable under para e).



<p>DIPLOMA/ACTO: Decreto-Lei n.º 317/2002 (Rectificações) DATA: Sexta-feira, 27 de Dezembro de 2002 NÚMERO: 299 SÉRIE I-A EMISSOR: Ministério da Educação SUMÁRIO: Altera o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, que estabelece normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominados «Totobola» e «Totoloto» PÁGINAS DO DR: 8138 a 8143 in: Republicação do Decreto-Lei n.º 84/85</p> <p>Art. 1: 1) The right to promote contests of mutual betting is reserved to the State who concedes their organization and exploitation to the Santa casa da Misericórdia de Lisboa on an exclusive basis for all the national territory. 2) «Contests of mutual betting» are those in which the participants forecast or foresee results of one or more competitions or drawings of numbers for obtaining the right to prizes in money or any other award.</p> <p>Art. 2 para 4: The SCML will have the exclusive right to use the names «Totobola» and «Totoloto» as well as their respective signs, appearing in the model annex to this law-decree.</p> <p>Art. 22: Constitute a fault punished with a fine not inferior to 997,59 Euro nor superior to the triple of the presumed value of the illicit operations, whichever higher, the introduction, selling, distribution or publicity of tickets of foreign contests of mutual betting.</p> <p>Art. 23: 1) Constitute a fault the promotion or exploitation of contests of mutual betting or other identical to those regulated in this Act in violation of article 1, as well as the issuing, distribution or selling or the respective tickets or bulletins and</p>	<p>Art. 1 may be an obstacle to free circulation since <b>it awards to of a charity entity (SCML) the exclusive right to exploit lottery in Portuguese territory</b></p> <p>Art. 2 para 4 may be a barrier because it <b>attributes to the SCML the monopolistic right to use the names «Totobola» and «Totoloto» and their respective signs.</b></p> <p>Art. 22 may be an obstacle to free circulation since <b>it imposes a fine on those selling or distributing tickets for foreign betting, or publishing such activities.</b></p> <p>Art. 23 may be an obstacle to free circulation since <b>it declares illegal the promotion, organization, exploitation or participation in games similar to the ones regulated in this law decree.</b></p>	<p>The Preamble of this piece of legislation underlines that the European Charter of Sport acknowledges the relevance of the financial sources coming from public funding as an essential instrument for the development and promotion of sport.</p> <p>There is a need to optimize the transfer of funds to the regions.</p>
---	--	---

<p>the publicity of its realization. 2) It is also a fault the participation in contests of mutual betting realized in violation of the regime of exclusivity established by article 1. 3) ....</p>		
<p>Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro modificado por Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro</p> <p>Article 160 Restraints The operation of kinds of games similar to the games of chance mentioned in the previous article depends on the authorization of the member of the Government responsible for home affairs, who will establish for each case the conditions deemed to be suitable, as well as the respective supervising regime. Whenever tickets are to be issued, authorization shall always be conditioned to the application of the corresponding net profit for charity purposes or other purposes of public interest, as well as to the prohibition of the respective operations to be carried out in places where lottery tickets are sold or mutual bet bulletins of Misericórdia de Lisboa are accepted.</p>	<p>Art. 160 may be an obstacle to free circulation since <b>it forbids selling of betting tickets in places where tickets of a charity entity having the monopoly on lotteries (SCML) are sold.</b> In other cases, <b>the organization of fortune games is conditioned to the payment to charity.</b></p> <p>Art. 161 may be an obstacle to free circulation since <b>it forbids the exploitation of any kind of fortune game by entities with lucrative aims, except games or contests where players do not have to expend money.</b></p>	<p>The preamble to the law stresses the importance of the <b>contribution of gaming to the sector of tourism</b>, namely as a favorable factor in the setting up and development of tourist areas.</p>

2. Casino		
<p>Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro modificado por Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro</p> <p>Art. 3 Gaming areas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. The operation and practice of games of chance are only allowed in the casinos existing in permanent or temporary gaming areas established by decree-law, or out of those casinos in the cases excepted in articles 6 to 8.</li> <li>2. For the purposes of operation and practice of games of chance there will be gaming areas in the Azores, Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Funchal, Porto Santo, Póvoa de Varzim, Troia and in Vidago-Pedras Salgadas.</li> <li>3. The minimum distance regarding competition between casinos of gaming areas will be established, case by case, in the regulatory decree that determines the licensing conditions of each concession.</li> <li>4. By means of an authorization of the relevant member of the Government, after the Inspeção-Geral de Jogos has been consulted, the concessionaires of gaming areas may opt for the operation of bingo in</li> </ol>	<p>Art. 3 may be an obstacle to free circulation since <b>it limits the possibilities of exploiting gambling to casinos located on a number of exclusive zones</b> (Azores, Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Funchal, Porto Santo, Póvoa de Varzim, Troia and in Vidago-Pedras Salgadas)<sup>888</sup>.</p>	<p>Preserving <b>public interest</b>, essentially by guaranteeing the honesty of operators; <b>combating clandestine gaming</b>; obtaining <b>revenues for the community</b> and <b>benefiting the tourist sector</b>.</p>

<sup>888</sup> Although the court of the EU held that this is an obstacle to free circulation, it decided that the obstacle was not contrary to EU law: C-6/01 Opinion 2003-02-11 Anomar and Others Freedom to provide services  
[http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=anomar&domaine=&mots=&resmax=100](http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=anomar&domaine=&mots=&resmax=100;);  
 C-6/01 Judgment 2003-09-11 Anomar and Others Freedom to provide services  
<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=anomar&domaine=&mots=&resmax=100>

<p>rooms that are in compliance with the regulatory requirements, under a system equal to that of casinos, but out of them, provided that such rooms are situated in the municipal area where the casinos are located.</p> <p>Article 9 Concession regime The right to operate games of chance is reserved to the State and may only be exercised by companies constituted as limited liability companies to which the Government grants the respective concession by means of an administrative contract, excepting the cases referred to in article 6, No. 2.</p> <p>Article 13: Extension of term Taking into account public interest, the term of concession may be extended by the Government's initiative or by a duly grounded request of the concessionaires who have fulfilled their obligations, the extension conditions being established by decree-law.</p> <p>Article 15 Transfer of contract position Transfer to third parties of the gaming operation and of other activities which constitute contract obligations, may be allowed by means of an authorization: From the Cabinet Council, with regard to the gaming operation; From the relevant member of the Government, with regard to the other activities constituting contract obligations. Transfer of a contract position without compliance with the provisions of No. 1 above is null and void.</p>	<p>Art. 9 may be an obstacle to free circulation since <b>it states that the right to operate games of chance is reserved to the State and may only be exercised by companies constituted as limited liability companies to which the Government grants the respective concession by means of an administrative contract.</b></p> <p>Article 13 may be a barrier since <b>it allows the extension of the term of a concession by Governmental initiative or by request of the concessionaires.</b> This may hurt the expectations of would-be candidates who planned to participate in the tender after the end of the original concession term, creating a regime of exclusivity.</p> <p>Art. 15 may be an obstacle to free circulation since it requires <b>Governmental authorization in order to cede the contractual position held by a concessionaire.</b></p>	
--	--	--

<p>Article 17 Shareholders' equity The shareholders' equity of the concessionaire companies cannot be less than 30% of the total net assets and should be increased to 40% of that as from the sixth year subsequent to the signing of the concession contract, notwithstanding the respective minimum stock capital to be fixed, for each one of them, in the regulatory decree mentioned in article 11.</p> <p>At least 60% of the stock capital shall always be represented by registered shares or bearer shares, under registration regime, the communication to Inspecção-Geral de Jogos by the concessionaire companies being obligatory for all the transfers of ownership or usufruct of the said shares, within 30 days after the registration in the company's relevant book or of an equivalent formality.</p> <p>The acquisition, on any account, of ownership or possession of shares representing more than 10% of the capital, or of which may result, directly or indirectly, an alteration of the concessionaires control by any other natural person or legal entity requires an authorization from the Government member responsible for the tourism sector, under penalty of the relative buyers not being able to exercise their respective social rights.</p> <p>If the buyer of the shares is a legal entity, the authorization may condition the conveyance to the subjection of the buyer to the provisions of this article.</p> <p>The regulatory decree referred to in article 11 may prevent or limit the direct or indirect</p>	<p>Art. 17 paras 3 and 5 may be an obstacle to free circulation <b>since it establishes limits to the possibility of parts of the capital of concessionary companies to be purchased by a third party.</b></p>	
---	--	--

<p>participation in a concessionaire's stock capital by other concessionaire or concessionaires, the acquisitions which violate the provisions of the said regulatory decree being null and void.</p> <p>Article 161</p> <p>Prohibitions</p> <p>The operation of any kind of games similar to the games of chance, or other forms of games mentioned in article 159, by commercial entities, shall not be allowed, with the exception of quiz shows, entertainment contests or other ones organized by newspapers, magazines, radio or television broadcasting stations operators and the advertisement contests for promotion of goods and services.</p> <p>The contests excepted in the previous number should not cause any expenses for the player other than the normal cost of postal and telecommunication public services, without any value added, or the regular price of the newspaper or magazine with confirmed periodic publicity for more than one year, the expansion of which is intended to be promoted, or the purchasing price of the commodities or services intended to be publicized.</p> <p>The kinds of games similar to the games of chance and other kinds of games mentioned in article 159, cannot develop any themes that are characteristic of games of chance, namely poker, fruit, bells, roulette, dice, bingo, lottery by number or instantaneous lottery, football pools and lotto, nor replace with money or chips the prizes granted.</p>		
---	--	--

<b>3. Gaming machines outside casinos (only leisure machines)</b>		
<p>Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro modificado por Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro</p> <p>Article 162</p> <p>Games of skill and vending machines The operation is not allowed of any machine the results of which depend exclusively or mainly on the player's skill and which grant prizes in money, chips or things with economic value, even if this value is small, with exception of the free prolongation of the use of the machine due to the score obtained. The amusement machines are ruled by specific legislation.</p> <p>The vending machines intended to sell products, on which the amount spent must correspond to the commercial value of those products, cannot by any means and with or without an increase in price, grant prizes in money, chips or things with an economic value.</p>	<p>Art 162 may be an obstacle to free circulation since <b>it forbids exploitation of gaming machines that award money prizes on the basis of skills of the player. It also forbids that machines that sell products would award money prizes.</b></p>	<p>No specific justification found</p>
<b>4. Betting - Horse racing</b>		
<p>Decreto-Lei nº 268/92 de 28 de Novembro</p> <p>Art. 1: 1. The exploitation of mutual betting based on the results of horse racing, straight, with obstacles or trotting are authorized inside and outside the hippodromes where they have place, in the terms established in the present Act. 2) The exploitation of Is forbidden mutual betting on horse racing held abroad is forbidden.</p>	<p>Art. 1 may be an obstacle to free circulation since <b>it forbids betting on foreign horse races.</b></p> <p>Art. 2 may be a barrier since <b>it settles a regime of national exclusivity to collect betting outside the hippodromes, and only with respect to races held in Portugal.</b></p> <p>Art. 22 may be an obstacle to free circulation since <b>it forbids publicity, selling and distribution of tickets for foreign horse races.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Preserving the national interests in view of the perspectives of establishment of a single market.</b></li> <li>- Bringing benefices to economy in terms of <b>increasing exports, creation of working places and bettering the offer in the tourist sector.</b></li> <li>- Stimulating the <b>breeding of horses and the beneficial effects for the economy in terms</b></li> </ul>

<p>Art. 2: The exploitation of mutual betting outside the hippodromes, named urban mutual horse betting shall be conceded, on an exclusive basis for the whole of the national territory, by a public bid to be realized on the basis of the present Act.</p> <p>2) The concession mentioned in the former para only concerns betting on the results of horse racing carried out in the national territory.</p> <p>Art. 22: 1) Constitutes a fault, punishable with a fine of 1 000 000\$00 to 50 000 000\$00 the promotion, organization or exploitation of contests of horse mutual betting in violation of what is established in article 2, either by issuing, distributing or selling the tickets, bulleting of by publishing the events.2) In the case of collective persons, constitutes a fault punishable with a fine of 1 00 000\$00 to 600 000\$00 the participation in contests of mutual betting realized in violation of the regime of exclusivity established by article 2.</p> <p>3) ...</p>		<p>of creation of jobs and improvement of the tourist offering.</p>
<p>Resolução do Conselho de Ministros nº 106/96 O Decreto-Lei nº 268/92, de 28 de Novembro, autorizou a exploração das <b>apostas mútuas</b> com base nos resultados das corridas de cavalos<sup>889</sup>. ANNEXO</p> <p>Art. 1 – Object. The public tender for the adjudication of the right to exploit urban horse racing betting is open, for the attribution of an exclusivity right for the whole national territory.</p> <p>Art. 11.3: In the adjudication of a concession, the fact that one bidder presents a program of support to the national horse production,</p>	<p>Art. 1 may be a barrier because <b>it states that the right to exploit horse racing betting will be attributed on an exclusivity basis for the whole State's territory.</b></p> <p>Arts. 11.3 and 13.10 may be an obstacle to free circulation since they seem <b>to impose on concessionary companies the burden of</b></p>	<p>No specific justification found</p>

<sup>889</sup> [http://www.igjogos.pt/Portugues/\(2,2,5\)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=4](http://www.igjogos.pt/Portugues/(2,2,5)DocLegRAMHipicas.php?apostasmutuas=4)



<p>specifying the different actions to be taken, will be a point of preference.</p> <p>Art. 13.10: The concessionaire must promote in Portugal the formation of jockeys, trainers ... and other professions connected to horse racing.</p>	<p><b>promoting the training of jockeys and other related professions in Portugal.</b></p>	
<p><b>5. Media Gambling Services</b></p>		
<p>CÓDIGO DA <b>PUBLICIDADE</b> Decreto-Lei n.º 330/90 de 23 de Outubro (Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, n.º 6/95, de 17 de Janeiro e n.º 61/97 de 25 de Março, n.º 275/98 de 9 de Setembro)</p> <p>Article 21.1: Games of luck or chance cannot be the object of advertising whenever they are the essential part of the publicity message.</p> <p>Article 21.2. Are exempted from the prohibition of the former article the games promoted by the Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.</p>	<p>Art. 21 may be a barrier <b>since it creates a monopoly on gaming advertising on behalf of the SCML</b></p>	<p>No specific justification found</p>
<p><b>6. Bingo</b></p>		
<p>Decreto-Lei n.º 314/95 de 24 de Novembro (Annex)</p> <p>Art. 3. Places of exploitation. 1. The practice of bingo is allowed in casinos and, outside of casinos, in the places stated in the following numbers. 2. By an Act issued by the member of the Government responsible for the field of tourism, the concession for exploiting a place of bingo game outside the municipalities where casinos are placed and the adjacent municipalities, in municipalities with more than</p>	<p>Art. 3 may be an obstacle to free circulation since <b>it states that exploitation of Bingo outside casinos can be authorized in a locality having more than 20.000 electors, and more than one Bingo in localities having more than 60.000 voters at a rate of one Bingo for each 60.000 electors.</b></p>	<p>Preserving <b>public interest</b>, essentially by guaranteeing the honesty of operators; <b>combating clandestine gaming</b>; obtaining <b>revenues for the community and benefiting the tourist sector.</b></p>

<p>20000 electors, in the terms of the following number. 3. The authorization to exploit more than one place of bingo will only be awarded in municipalities counting with more than 60000 voters in the proportion of one bingo place for each 60000 voters residing in that area.</p> <p>Article 4.º Concessionaires of the places of bingo. Concessions for running bingo can only be awarded to public entities, collective persons of public utility and enterprises of the tourist sector having a corporative legal personality</p> <p>Article 5 para 5. Concessionaires who are companies operating in the tourist sector will benefit of preference in the future adjudication of the same bingo place, in the terms to establish in the announcement of the competition and in compliance with the Act mentioned in n.º 2.</p>	<p>Art. 4 may be a barrier to free circulation since <b>it states that concessions to carry out Bingos may be only awarded to public entities, collective persons of public utility and enterprises of the tourist sector having a corporative legal personality</b></p> <p>Article 5 para 5 may be a barrier since <b>it gives preference in future adjudications of concessions to entities operating in the area of tourism.</b></p>	
<p><b>7. Promotional gaming</b></p>		
<p>Regulamento Nº 1/2001 de 3 de abril. <b>Ofertas nas salas de jogo do bingo</b></p> <p>Art. 13. 3: «The General Inspection of Games may, without prejudice of the competence of other administrations, allow the realization of promotions in Bingo rooms, with the attribution of prizes of economic value, by means of drawings, on the condition that the clients are not required to spend money».</p>	<p><b>Promotional gaming is not allowed unless a special authorization is awarded</b> by the administration. When authorized, promotional gaming must be free of payment.</p>	<p>No specific justification found</p>

<p>Legal opinion by the Consultant Council of the general Prosecutor of the Republic Nº Convencional: PGRP00001036 Parecer: P000111998 Nº do Documento: PPA199907081100, 1999 «The game of history» Data do Jornal Oficial: 03-01-2000:</p> <p>«The concept of «things having an economic value» in the sense of Nº 1 of art. 159º of Decree-law n.º 422/89, of 2 December – as drafted by Decree-law n.º 10/95, of 19 January – does not include money, so in activities close to games of fortune and luck, such as the publicity contests to which nº 2 of the same article refers, it is forbidden to award prices in money (see also nº 3 of art 161º of the cited Act) [...] The promotional advertising game called «Game of History» is, according to its rules, adjusted to promote in Portugal the British lottery called National Lottery, in breaking – if admitted that the functioning of this game is identical to the terms of the Totoloto - of n.º 1 of article 23º of the Law-decree n.º 84/85, of 28 of March; The mentioned publicity contest, by installing a system of forecasts of results of drawings of numbers with the aim of gaining prices in money (articles 1º, n.º 2, and 2º, n.º 3, of the Decree n.º 84/85), constitutes the organization and exploitation of a mutual contest essentially identical to the Totoloto and has the characteristics of that game, infringing n.º 1 of article 23º of the cited Law-decree and n.º 3 of the article 161º of Law-decree n.º 422/89»</p>	<p>Possible barriers:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The statement that the concept of «<b>things having an economic value</b>» in the sense of Nº 1 of art. 159º of Decree-law n.º 422/89, of 2 December – as drafted by Decree-law n.º 10/95, of 19 January – <b>does not include money, so in activities close to games of fortune and luck, such as advertising contests, it is forbidden to award prices in money</b> (see also nº 3 of art 161º of the cited Act).</li> <li>- he statement that <b>the promotional advertising game called «Game of History» is, according to its rules, adjusted to promote in Portugal the British lottery called National Lottery</b>, in breaking – if admitted that the functioning of this game is identical to the terms of the Totoloto - of n.º 1 of article 23º of the Law-decree n.º 84/85, of 28 of March. The mentioned publicity contest, by installing a system of forecasts of results of drawings of numbers with the aim of gaining prices in money is identical to the Totoloto and has the characteristics of that game.</li> </ul>	
---	---	--

8. <i>Charity gaming</i>		
<p>Decree-law nº 322 of 1991, <b>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</b> - Statutes / Inner Organization</p> <p>Art. 2 h): [The SCLM] assures, in the terms of article 3, as a means for obtaining income, and without prejudice that the law may afford founding to other charity entities, the exclusive right to exploit lotteries, totobola, totoloto as well as other gaming authorized or by the law in the whole national territories</p>	<p>Art. 2.1 may be a barrier since it states that the <b>SCML benefits from an exclusive right in the whole territory to exploit lotteries, totobola and totoloto as well as other gaming authorized by the law</b></p>	<p><b>Benefiting humanitarian and social actions, taking care of health, education, culture, promotion of quality of life.</b></p>
<p>CÓDIGO DA <b>PUBLICIDADE</b> Decreto-Lei n.º 330/90 de 23 de Outubro (Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, n.º 6/95, de 17 de Janeiro e nº61/97 de 25 de Março, n.º275/98 de 9 de Setembro)</p> <p>Article 21.1: Games of luck or chance cannot be the object of advertising whenever they are the essential part of the publicity message.</p> <p>Article 21.2. Are excepted from the prohibition of the former article the games promoted by the Santa Casa da Misericordia de Lisboa.</p>	<p>Art. 21 may be a barrier since <b>it restricts the possibility of advertising gaming to the games exploited by the SCML.</b></p>	<p>No specific justification found</p>

## B) DRAFT LEGISLATION

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>There exists a <b>Draft decree on interactive gaming</b>, presented to the Portuguese government by the Inspectorate General on Gaming in Portugal<sup>890</sup></p> <p>Article 2 (Authorized entities)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. The operation of interactive games is only allowed to concessionaires who operate casinos existing in gaming areas.</li> <li>2. A concession for the operation of interactive games may be ascribed to each casino integrated in a gaming area.</li> <li>3. The association of concessionaires for operating interactive games is allowed.</li> <li>4. The authorization ceases, without the right to any compensation, when, for whatever reason, the concessionaire no longer operates casinos.</li> </ol> <p>Article 11 (Restrictions)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Only individuals who are resident in the Portuguese territory may have access to the interactive gaming system.</li> </ol>	<p>Article 2 may be a barrier since <b>it only allows concessionaires that are operating casinos in the existing gaming areas to run interactive games.</b></p> <p>Article 11 states:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Only individuals who are resident in the Portuguese territory may have access to the interactive gaming system.</b></li> </ol>	<p>Granting the operation of interactive games to entities other than the concessionaires existing in brick casinos of the gaming areas would affect the exclusive rights that the State legally and contractually undertook to secure.</p> <p><b>The existing concessionaire companies possess the financial resources, knowledge and experience which enable them to carry out the necessary operations under the best conditions.</b></p>

<sup>890</sup> Text of the draft received from the Gaming Regulators European Forum Administrator's office: Netherlands gaming control board 86 Lange Voorhout - 2514 EJ The Hague - The Netherlands - fax + 31 70 361 43 56 - e-mail info@gref.net - website www.gref.net

<p>2. Without prejudice to the provision laid down in No. 1 above, access to the interactive gaming system by residents of States the legislation of which allows the practice of the same games to residents of Portugal, may be authorized by order of the Minister of Economy.</p> <p>3. The practice of interactive games is forbidden to members of the concessionaire's social bodies and to staff connected to the operation of interactive gaming.</p> <p>Article 30 (Access to and publicity of interactive games exploited by foreign operators)</p> <p>1. An administrative fine up to 100,000.00 euros shall be paid by whoever, in any way, enables access to interactive gaming systems:</p> <p>a) -with headquarters in foreign countries, or</p> <p>b) - with headquarters in the Portuguese territory and operated by an entity that is not duly authorized under the terms of this Decree-Law.</p> <p>2. Whoever, in any way, publicizes the interactive games referred to in the previous number shall be punished with an administrative fine of up to 50,000.00 euros.</p>	<p>2. Without prejudice to the provision laid down in No. 1 above, access to the interactive gaming system by <b>residents of States the legislation of which allows the practice of the same games to residents of Portugal, may be authorized by order of the Minister of Economy.</b></p> <p>Article 30</p> <p>May be a barrier since it punishes whoever <b>enables access to interactive gaming systems with headquarters in foreign countries</b>, or with headquarters in the Portuguese territory and operated by an entity that is not duly authorized.</p>	
---	--	--

**C) SELF-REGULATION**

No sources were found.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Tribunal da Relação de Porto N° 0240988 06.4.2005 Illegal Gaming machines.</p> <p>The term «exploitation» of a machine means that the machine is in the locals of the accused persons at the disposal of the public. The fact that it is or not connected to the electricity is not relevant, because connection can be easily done. In the present case, the accused exploited a gaming machine equivalent to the slot machines legally placed in casinos.</p>	<p><b>Slot machines are only allowed to be operated in casinos established in special authorized zones.</b> Machines offering similar types of games are forbidden in other areas.</p>	<p>No specific justification found</p>
<p>Supremo tribunal administrativo N° 047836 13.10.2004</p> <p>«The right to exploit games of chance or luck is reserved to the State, in reason of the public interest that State must pursue. The relations between a concessionaire and its clients are administrative law relations, inserted in the prosecution of the mentioned public interest»</p>	<p>The <b>right to exploit games of chance or luck is reserved to the State.</b></p>	<p><b>Public interest.</b></p>
<p>Supremo Tribunal Administrativo N° SA1200409230731 23.9.2004 Casino concessions.</p>	<p>In Portugal, <b>the government has the competence to declare and establish certain zones where gaming is allowed.</b> This could be a barrier to the possibility of running gaming in the whole territory of the State.</p>	<p>The role of the Government to practice all acts and taking all the necessary measures for <b>promoting the economic and social development and the satisfaction of the collective necessities.</b></p>



Competence of the Government to allow opening of a second casino in a zone where the licensee already runs one casino.		
<p>Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Processo: 0269/02 Data do Acórdão: 09/04/2003 Tribunal: 3 SUBSECÇÃO DO CA Relator: ANGELINA DOMINGUES</p> <p>«The main vector of the national strategy is the confirmation of Portugal as a quality tourist destination. In a context of intensification of the international competition, the necessity to give continuity to the policy of tourism needs the reinforcement and concentration in single periods, of great financial resources capable to generate investments [...] and to guarantee the future of the Portuguese tourism».</p>	<p><b>The Government may decide to extend the period of existent casino concession</b>, even if in so doing it may hurt the expectations of new potential candidates who wished to participate in the public tender.</p>	<p><b>Public interest, enhancing tourist and social activities.</b></p>
<p>Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo N° 047563, 06.02.2003 Bingo Attribution of concessions</p> <p>Being a public institute, the Casa Pía de Lisboa is governed by the principle of specialty, and it may only perform activities falling within the framework of its attributions. However, being a corporate public person with charity aims, it can benefit of a concession to exploit the game of «bingo», by force of the special arrangement ex art.º 4º of the Regulation of the Game of the Bingo, annexed to the DL n.º 314/95, of 24 of November. II – With reference to the concept of «advantages offered to the public interest by the proposals of the candidates to the concession of bingo» established by the n.º 2 of art.º 7º of the</p>	<p>A public institution whose objectives are charity actions, may benefit of a Bingo concession. Since <b>charity objectives are very important, the public institution's candidacy may prevail over others.</b></p>	<p>Importance of <b>charity activities on behalf of the public.</b></p>

<p>mentioned Regulation, the direct economic advantages offered by each candidate (i.e., the percentage of the brut incomes paid by the licensee to the State) are not the only ones to be taken into consideration; will also be taken into consideration the activities that, in the interest of the public, each licensee will execute with the incomes of the bingo concession.</p>		
<p>Tribunal Constitucional 1ª Secção do ACÓRDÃO Nº 99/02 Proc. nº 482/01 Rel.: Consº Luís Nunes de Almeida 27.2.2002</p> <p>«...by creating gaming zones and when establishing the monopoly of the exploration of other games in favor of certain appropriate entities, the State, at the same time that it makes possible the satisfaction of a natural tendency of the man, it does so by making known that certain conditions imposed by it will be observed. Such conditions contribute to attenuate the negative effect of gaming (far example by imposing restrictions on the entrance to casinos to a certain age, profession, etc.). Thus, at the same time that it allows individuals to satisfy their desire to play, the State entrusts the practice of gaming to institutions presenting guarantees of seriousness and good sense to players - institutions that the State controls and monitors -, reducing, or even making vanish, the interest for clandestine, illicit and particularly dangerous gaming, in itself and in the particularly dangerous marginal surrounding encircling. On the other hand, and at the same time, the State gets important tax revenues, stimulates the tourism and canalizes considerable part of earnings of gaming for of social order purposes».</p>	<p>The creation of <b>gaming zones</b> may be a barrier to Free circulation of gaming.</p>	<p>Protection of <b>accepted standards of good behavior, of weak persons from the possible pernicious effects of gaming, of property and of fiscal incomes.</b></p>

<p>«... the State looks to sublimate the human tendencies to gaming by controlling them, by defending the public order and the good customs throughout a rigorous preventive discipline of public security, avoiding gaming to become a source of disputes, of disorder or even of hot passions –by making that licit and controlling gaming will stop being looked as socially unacceptable. The morality of allowed and controlled games stands not only in the fact that its benefits apply to aims of social utility, but also more directly in the fact that such games are to be conducted honestly, allowing to satisfy, without danger, the natural human inclination to gaming».</p> <p>«The criminalization of the exploration of non-authorized games of luck or chance is not primarily aimed to prevent the practice one an activity - gaming - considered morally incorrect. The ethical-social base for criminally punishing gaming is not so much the necessity to protect players against the inclinations, wishes or vices that can be - and normally are - harmful, as is the necessity to restrain the practice of an activity constituting the object of a significant social reject from the ethical point of view, taking into account the prejudices and harm caused to the society itself to which they are associated – for example, increasing of disparagement, usury and frauds, disputes and violence, facilitating the expansion of organized crime; perturbing significantly the family life of gamblers with repercussions in their capacity to maintain and educate their children; or even influencing negatively in working and economic relations of gamblers.</p>		
---	--	--

<p>«...it is certain is that in all these possible situations, constitutionally protected interests may be affected - the security of citizens, the respect of the democratic legality, the protection of children and youth, the stability of the social and economic life. Consequently, it does not seem that the legislator, when criminalizing the exploration of the gaming, could have violated the principle of the necessity of punishment and acted manifestly arbitrarily or with excessiveness».</p>		
<p>Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça 98P631 JSTJ00035278 LEONARDO DIAS JOGO DE FORTUNA E AZAR SJ199811110006313 11.11.98 UNANIMIDADE 88/97 07.02.98</p> <p>II. Being the right to exploit game of chance or luck reserved to the State, and being this right be only exercised by enterprises constituted under the form of SA to which the Government attributes the concession by an administrative contract [...] it is evident that whoever exploits a gaming machine of the mentioned type outside the legal prescriptions commits the crime contemplated in art. 108 of Law-Decree 422/89</p>	<p>The right to <b>exploit gambling</b> is reserved to the State. It may cede such right by means of a <b>concession</b>.</p>	<p>No specific justification found</p>
<p>Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Processo: 028495 Data do Acórdão: 22.02.96 Tribunal: 1 SUBSECÇÃO DO CA Relator: ISABEL JOVITA Descritores: Jogo de fortuna ou azar <b>bingo</b> concessão adjudicação ofensa de caso julgado concurso público princípio da igualdade desvio do poder fundamentação por remissão.</p>	<p>The fact that <b>in the attribution of gaming concession preference is given to candidates undertaking to devote funds to the public interest and the development of Portuguese regions, can be a barrier</b>.</p>	<p>Benefits to the <b>public interest, social assistance, development of the region</b>.</p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### PORTUGAL

«Verditur was considered to bet he entity that offered more advantages to the public interest because it engaged itself, independently of the positive or negative results of the exploitation, to afford fixed subsidies to sport and social assistance, and to invest all the gains in the development of the region»		
Supremo Tribunal Administrativo N° 023078, 03.12.1991 Relator: Farinha Ribeiras  «The practice of gaming of fortune and chance has a tendency to be destructive and is, therefore, prohibited. It's exploitation is «justified» by eminent economic reasons, if done punctually by a concession»		Gaming may have social <b>pernicious repercussions. Economic reasons may justify authorization to gamble</b> , whenever it is punctually done by means of concession.
Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça 040442 JSTJ00009468 Mendes Pinto jogo de fortuna e azar casino sj198912130404423, 13.12.89 unanimidade rec penal. Negado provimento. dir crim - dir penal econ. Cpp 29 art 666. dl 22/85 de 1985/01/17 art1 art 3.	<b>Prohibition to exploit gambling</b> outside a casino located in an authorized zone.	No specific justification found
<b>Legal opinions by the Consultant Council of the General Prosecutor of the Republic</b>		
Legal opinion by the Consultant Council of the General Prosecutor of the Republic N° Convencional: PGRP00001036 Parecer: P000111998 N° do Documento: PPA199907081100, 1999 «The game of history» Data do Jornal Oficial: 03-01-2000	This Opinion may be an obstacle to free circulation of games, since it states that the game "The game of History" which promotes in Portugal the UK National lottery is not legal because it is similar to the Portuguese "Totoloto". The Opinion also <b>states that the game in cause contravenes article 23 para 1 of law 84/85, which prohibits advertising in Portugal of foreign games</b>	No specific justification found

<p>«The concept of «things having an economic value» in the sense of n.º 1 of art. 159º of Decree-law n.º 422/89, of 2 December – as drafted by Decree-law n.º 10/95, of 19 January – does not include money, so in activities close to games of fortune and luck, such as the publicity contests to which n.º 2 of the same article refers, it is forbidden to award prizes in money (see also n.º 3 of art 161º of the cited Act)».</p> <p>«The promotional advertising game called «Game of History» is, according to its rules, adjusted to promote in Portugal the British lottery called National Lottery, in breaking – if admitted that the functioning of this game is identical to the terms of the Totoloto - of n.º 1 of article 23º of the Law-decree n.º 84/85, of 28 of March; The mentioned publicity contest, by installing a system of forecasts of results of drawings of numbers with the aim of gaining prizes in money (articles 1º, n.º 2, and 2º, n.º 3, of the Decree n.º 84/85), constitutes the organization and exploitation of a mutual contest essentially identical to the Totoloto and has the characteristics of that game, infringing n.º 1 of article 23º of the cited Law-decree and n.º 3 of the article 161º of Law- decree n.º 422/89»</p>		
<p>Legal opinion by the Consultant Council of the General Prosecutor of the Republic Nº Convencional: PGRP00001073 Parecer: P000441998 Nº do Documento: PPA19980924004400, 1998 «The game of history» Data do Jornal Oficial: 17.03.1999</p> <p>«Despite the successive reforms introduced to the gaming law, we can affirm that the system</p>	<p>Concessions to operate casinos are a manifestation of the <b>State's monopoly</b> on games.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The <b>malefic and negative social repercussions of gaming</b> and the necessity to impose on it a particularly rigorous regulation and control.</li> <li>- The <b>potential impact in the development and quality of the tourism</b> (improvement and modernization of tourist zones, construction of hotels, casinos, cultural and sport facilities, the promotion and</li> </ul>

<p>established fort he first time in 1927 is still in force today. The several acts essentially translate legislator's concern to optimize and deepen the regulation and to control the allowed games, having always in mind the existing antagonist interests.</p> <p>On the one side stand the pernicious and negative social consequences of gaming and the need to square this activity into a system of rigorous regulation and control whilst on the other hand stand the potential benefits that gaming can have in the development and quality of tourism.</p> <p>Such development can be concretized in the improvement and modernization of the tourist zones where legal gaming activities are exploited by concessionaires that are obliged to build hotels, casinos, sporting and cultural facilities, the promotion and organization of artistic and leisure manifestations the more varied, ceding those facilities to the State at the end of the period of the concession»</p>		<p>organization of artistic manifestations and leisure).</p>
---	--	--



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# SLOVAKIA



## I. INTRODUCTION<sup>891</sup>

### 1. General approach to Gambling

According to its Constitution Slovakia is a law-governed state with civil law system. The territory of Slovakia is united and indivisible. **The Act No 171/2005 on Gambling Games regulates in unity main aspects of gambling industry in Slovakia.** The Act on Gambling Games amends the conditions for the operation of gambling games, the rights and duties of the operators of gambling games and gamblers, the conditions for the use of technical equipment designated for the operation of gambling games, some conditions of the establishment and activity of the National Lottery Company, the engagement of the public administration and municipality bodies in the field of gambling games, supervision over the operation of gambling games. The purpose of the Act is in the public interest to create the conditions for the protection of public order during the operation of gambling games and securing community compensation of risks ensuing the operation of gambling games and participation in them.

**Gambling games are according to the Act on Gambling games the games in which a gambler may obtain a winning in cash, material prize, or prize in rights, if he fulfils the conditions prescribed by the game plan beforehand.** A result of a gambling game depends solely or largely on luck or a previously unknown result of a certain circumstance or incident. The result of a circumstance or incident that determines the result of a gambling game must not be known to anyone beforehand and must not be tamper able by anyone and must not be at variance with the rules of a gambling game.

### 2. Definitions

Lotteries and other similar games shall include competitions, public inquiries, and other events for prizes wherein the operator or provider of the goods, service, or other consideration (hereinafter referred to as "provider") undertakes to pay or to provide pecuniary prizes to participants through the specified drawings or other random choice, and wherein the participation is conditioned by the purchase of certain goods, service, or other consideration, and furnishing the evidence of the purchase to the operator, or by the entry into the contractual relation with the provider; or participation in the promotional or advertising event of the operator or provider, doing so also indirectly through other person (hereinafter referred to as "consumer lottery"). Pecuniary prizes shall also include prizes in the form of a security or real estate, deposit on the deposit passbook, insurance policy winnings, or other similar benefits.

**Gambling games may be operated only on the basis of a license issued or granted according to the Act and under conditions stipulated by the Act on Gambling Games.**

**Gambling games are not considered to be** sports competitions with prizes for participants, games of a relaxation or sport character, even if a stake is necessary for participation in them, which is not refundable if the participant loses; entertaining games with material prizes by means of a gambling device, if the stake does not exceed the sum of SKK 10 (approx. 0,3 €); games by means of a gambling device in which a winning is another game on the same

<sup>891</sup> *Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

gambling device; quizzes based on answers to questions or proving knowledge and skill, if the result is determined primarily on the basis of proving knowledge and skill; other games and raffles, if the gambling principal does not exceed the sum of SKK 50,000 (approx. 1.350 €). Also promotional contests that are not an independent business activity and serve only for sales promotion of goods and services and during a payment of which a stake is not the condition according to this Act are not considered to be gambling games. Promotional contests are understood as contests, games, inquiries and other campaigns, in which the participants selected by random sampling obtain winnings and during which the purchase of certain goods, service or other fulfilment and a proof of this purchase to the organizer of the promotional contest or conclusion of a contractual relation with the provider of winnings to the promotional contest or participation on the promotional or advertising campaign is the condition for participation, and that is also indirectly through another person. The payments made for the purposes of obtaining the fulfilment from the organizer of the promotional contest or provider of winnings to promotional contest are not according to the Act on Gambling Games considered to be stakes.

Games that do not guarantee equal conditions to all gamblers including the possibility of winning -especially pyramid games or chain games- are prohibited.

**The operation of foreign gambling games on the territory of Slovakia is prohibited.**

Also individual sale of lots, taking bets and payout of winnings, including mediation of such activities, the operator of which is a foreign entity and during which the stakes are paid abroad, are prohibited on the territory of Slovakia.

**Gambling games** are according to the Act on Gambling Games

1. **lottery games,**
2. **casino gambling games,**
3. **bet games,**
4. **gambling games operated by means of gambling machines,**
5. **gambling games operated by means of technical equipment operated directly by gamblers or operated by means of telecommunication equipment, and video games,**
6. **gambling games operated by means of the Internet,**
7. games that are not gambling games according to letters 1) to 6) above, if they fulfil the conditions stipulated in the Act on Gambling Games.

**Ad 1) Lottery games** are gambling games, during which the winnings are announced and allotted according to the rules stipulated by the game plan beforehand, whereas a winning is a consequence of guessing a certain number, several numbers, combination of numbers, numerical order, symbol, picture (hereinafter referred to as "number") or acquisition of a voucher, coupon, ticket, or other document, which contain a value, which will be compared with a value determining a result of a gambling game, and acquisition of which is a condition of participation in a gambling game in accordance with the conditions of a gambling game (hereinafter referred to as "lot").

The value determining a result of a lottery game is set by a random determination of a number or lot (hereinafter referred to as "drawing of lots").

**Lottery games are especially**

- a) **draw lotteries,**
- b) **raffles,**
- c) **numerical lotteries,**
- d) **bingo,**
- e) **instant lotteries.**

**Ad 1a) Draw lotteries** are lottery games in which the operator of a gambling game issues the number of lots with serial numbers stipulated by the game plan and which enables a multilevel game. A multilevel game is understood as such manner of implementation of a gambling game, in which gamblers have apart from one possible winning also a possibility of further winning. If lots are allotted to several series, each series must contain identical numbers of lots and each lot must be marked besides a serial number also by the specification of a series. The selling price of each draw lottery lot must be identical in all series. All issued lots are included in the drawing of lots.

Draw lotteries are divided according to the subject of winning especially to draw pecuniary lotteries, draw pecuniary-in-kind lotteries and draw in-kind lotteries

**Ad 1b) Raffles** are lottery games, in which only sold lots are included in the draw. Winnings from raffles are drawn publicly according to the previously determined and declared rules, whereas a winner is a gambler that holds a lot with a number or another designation identical with a drawn number or another designation of a lot. The lots are sold and winnings from raffles are announced and issued on the day and in the place of drawing of lots.

**Ad 1c) Numerical lotteries** are lottery games, in which the operator of a gambling game is obliged to provide a gambler with a winning stipulated according to the rules stated in the game plan, if he submits a certificate of stake on a bet made, whereas these rules determine a winner according to the fact, whether the bet corresponds with drawn numbers from a limited number of publicly drawn numbers. During numerical lotteries neither the number of gamblers nor amount of gambling principal is determined beforehand. The winning is calculated according to the number of winners and aggregate amount of stakes by a proportion previously determined by the game plan, possibly it is determined by a stake multiple. One gambler can also make more bets, whereas also the stake amount that must be paid increases with the number of bets.

**Numerical lotteries are especially** lotto, beano, and complementary game, whereas

**lotto** is a numerical lottery, in which the prize is calculated according to number of winner and aggregate amount of stakes by a proportion previously determined by the game plan, total sum appointed for winnings is allotted in more sequences and all winnings of that identical sequence must be of the same amount,

**beano** is a numerical lottery, in which the winning is determined by a stake multiple according to the rules stated in the game plan,

**complementary game** is a numerical lottery, which may be operated only together with another numerical lottery, in a public drawing of lots one winning number is drawn and the winners are those gamblers that have a completely or partially identical number on a lot, the total sum appointed for winnings is allotted in more sequences and all winnings of identical sequence must be of the same amount.

**Ad 1d) Bingo** is a lottery game operated in gambling houses, in which previously non-determined number of lots is drawn from a closed numerical sequence whereby the gamblers and gambling principal amount are not determined beforehand. The amount of individual winnings is determined according to aggregate amount of stakes, prize principal, type of prize of bingo category and results of drawing of lots.

**Special bingo** is a specific type of bingo. Special bingo is a bingo, in which the stakes are taken and winnings are paid out in the collection points. The drawing of lots and the entire course of a special bingo is realized centrally in one place, whereas its course and results are generally released by mass media means.

**Ad 1e) Instant lotteries** are lottery games in which a gambler finds out a possible winning after the purchase of a lot by rubbing down its marked, covered part. The lots must be marked with a serial number and the number of a series.

**Ad 2) Casino gambling games** are board games, during which the gamblers play against the casino representative or against each other on gambling tables; board games are especially **roulette, card games and dice games**. Casino gambling games are also gambling games operated by means of technical equipment operated directly by gamblers and by means of gambling machines.

**Ad 2a) Roulette** is a casino gambling game during which, by determination of numerical combinations, symbols or other signs a position in which a ball thrown into a mechanically rotating device stops. The winning is calculated from the amount of stakes and winning proportion according to the rules determined in the game plan beforehand.

**Ad 2bc) Card games and dice games** are casino gambling games, during which the winner or the amount of the winning is determined on the basis of the dealt cards symbols or achieved number of points on dice, or a combination of values on dice.

**Ad 3) Bet games** are gambling games, in which the winning depends on guessing a result of a sports betting event or non-sports betting event or related circumstance. Sports betting event is sports competition, races, horse racing. Non-sports betting event is a social, political or another event of a public interest, if it good manners are not contradicted. Betting event can have at least two different results, which are not impacted in any way by the operator of a bet game. **Bet games are especially totalizator, exchange bets and horse racing bets.**

**Ad 3a) Totalizator** is a bet game in which the winning amount depends on the number of winners to the total amount of stakes ratio and previously determined proportion of winnings. Total sum appointed for winnings is allotted in more sequences; all winnings of the same sequence must be equally high.

**Ad 3b) Exchange bets** are bet games, in which the winning amount depends on a winning ratio and stake amount; the winning ratio is understood as an exchange rate, in which a bet was taken.

**Ad 3c) Horse racing bets** are bet games, in which the winning depends on guessing a sequence in performance tests of racing race horses and the winning amount depends on the number of winners to the total amount of stakes ratio in a previously determined proportion of winnings and on the winning to stake amount ratio.

**Ad 4) Gambling games operated by means of gambling machines are gambling games**, during the operation of which gambling machines are used. A gambling machine is electronically, electronic-mechanically or mechanically controlled device and makes a compact, functionally indivisible and program-controlled technical equipment with the control meant for one gambler only, which enables to obtain a winning according to the conditions stipulated by the Act. If a gambling machine has software enabling a simultaneous game in more gambling points and these gambling points can function independently and separately from each other, then each such point is regarded as an independent gambling machine.

**Ad 5) During gambling games operated by means of technical equipment, operated directly by gamblers or operated by means of telecommunication equipment or during the operation of video games the number of gamblers is not determined beforehand and neither is the amount of stakes known beforehand; the winning is calculated from the amount of stakes or according to the conditions determined in the game plan.** Technical equipment operated directly by a gambler- is such equipment that has at least

three gambling points and enables such maximum number of gamblers to play a game, which is equal to the number of gambling points interconnected with a scoring unit. Gambling points are found in the same place as the scoring unit, they are connected with it continuously and it is not possible to use it separately. All gamblers of a gambling game operated on single technical equipment operated directly by a gambler, always play the same gambling game.

**Gambling games** operated by means of telecommunication equipment are gambling games in which the use of telecommunication equipment, determined in the game plan, is the condition for participation. The stake is charged through a payment remitted by a gambler to the operator of telecommunication equipment.

**Video game** is a gambling game in which gamblers are connected by terminal by means of electronic communication networks to a central computer system of a gambling game operator. Each gambler plays a specific gambling game and gamblers can not play gambling games against each other. In the event of disconnection from the central computer system of a gambling game operator, the terminal is not functional.

**Ad 6) Gambling games operated by means of the Internet** are gambling games, in which a gambler participates through connection to the Internet to the game server of the operator of a gambling game or a subject authorized by him, on which game systems are placed in software way, through which a gambling game is operated, whereas a gambler always plays against this game system. The transmission and collection of data and information connected with the operation of gambling games realized by means of the Internet is not considered to be a gambling game by means of the Internet.

### 3. Taxes

Operator of a gambling game must pay beneficial tax, which amount is as follows:

- for ticket lotteries 15 % of the financial guarantee<sup>892</sup> to the state budget,
- for raffles 15 % of the sum calculated as the product of the number of tickets issued and price for one ticket to the state budget,
- for number lotteries 17 % of the financial security to the state budget,
- for instant lotteries 20 % of the sum calculated as the product of the number of tickets sold and the price for one ticket, minus the total amount of pay-off during the whole period of instant lottery ticket sales, to the state budget,
- for betting games, except for horse racing, 5 % of the financial guarantee, while in the case of course bets 4.5 % of the financial guarantee to the state budget and 0.5 % to the town budget,

---

<sup>892</sup> Financial guarantee must be kept by the operator of a gambling game during the whole period of validity of the license at the minimal amount set by the Law:

Minimum financial guarantee is as follows

- for ticket lotteries and raffles 5 % of the sum calculated as the product of the number of tickets issued and price of one ticket,
- for bingo, with the exception of special bingo, SKK 500,000 (approx. 13.500.- €) for one operation of bingo,
- for betting games except for course bets, SKK 1,000,000 (approx. 27.000.- €),
- for course bets, SKK 10,000,000 (approx. 270.000.- €),
- for gambling machines, SKK 10,000 (approx. 270.- €) for each machine,
- for gambling games in a casino, SKK 15,000,000 (approx. 405.500.- €),
- for gambling games operated by means of technical equipment operated directly by gamblers or operated by means of telecommunication equipment, and video games SKK 3,000,000 (approx. 81.100.- €).

- for bingo 4.5 % of the financial guarantee, of which 4 % of the financial guarantee to the state budget and 0.5 % of the financial guarantee to the budget of the town in which the bingo game room is located,
- for special bingo 4 % of the financial guarantee to the state budget,
- for horse racing 1 % of the financial guarantee to the state budget,
- for betting games in a casino 27 % of the financial guarantee, of which 24 % of the financial guarantee to the state budget and 3 % of the financial guarantee to the budget of the town in which the casino is located,
- for gambling games operated via gambling machines SKK 45,000 (approx. 1.216 €) per calendar year and per machine to the state budget,
- for gambling games operated via technical devices operated directly by gamblers and for video games 27 % of the financial guarantee, of which 24 % of the financial guarantee to the state budget and 3 % of the financial guarantee to the budget of the town,
- gambling games operated via telecommunication devices, 10 % of financial guarantee to the state budget,
- gambling games operated on the internet 27 % of the difference between accepted bets and pay-offs to the state budget.

**In the case of gambling games that are not mentioned above, the amount of tax will be set by the ministry of finance.** When doing so, the ministry must take into consideration the tax amount set out above for the game that resembles the most the gambling game for which the tax is being evaluated.

**Income from the beneficial tax is used to finance public services,** for example health-care, social work and assistance, humanitarian care, production, development and protection of cultural heritage, support for art and cultural activities, education, development of sport, environment protection and public health.

The town administration that issued a license for operating gambling games in the form of gambling machines and that subsequently revoked the license can decide that after the tax liability is fulfilled and beneficial tax is paid by the operator of gambling machines, the earnings from gambling will be contributed to the budget of the town, the same decision can be made in the case of natural person or legal person that has operated gambling machines without license and the town would have been able to issue the license. Ministry that issued or granted a license and subsequently revoked it, can decide that earnings from gambling games will be contributed to the state budget. Earnings from gambling mean the difference between bets placed by gamblers during the year and pay-offs.

The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. **The standard 2005 corporate tax in Slovakia is fixed at 19%.**

**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED**

- **The Act of March 16, 2005 on Gambling Games and on Amendment and Supplement to Some Acts No. 171/2005**
- Money Laundering Act - Zákon o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov č. 367/2000 Z.z.
- Decree of Ministry of Finance concerning certain requirements in connection with gambling activities - Vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 463/2000 Z.z z 15. decembra 2000, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o spôsobe a obsahu oznámenia prevádzkovania súťaží, ankiet a iných akcií o ceny, ktoré sú spotrebiteľskými lotériami
- Tax Act - Zákon č. 595/2003 Z.z. zo 4. decembra 2003 o dani z príjmov
- Act No 71/1967 Coll. on Administrative Procedure
- Act No. 48/2002 Coll. on the Residence of Foreigners

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)



### III. BARRIERS

#### a) Panorama

According to the Act No. 171/2005 Coll. on Gaming Games an **operation of foreign gambling games on the territory of Slovakia is prohibited**. Also individual sale of lots, taking bets and payout of winnings, including mediation of such activities, the operator of which is a foreign entity and during which the stakes are paid abroad, are prohibited on the territory of Slovakia (Section 3/7 of the Act).

**A gambling games license may be granted or issued only to a legal person with a registered office on the territory of Slovakia.** If legal persons with foreign property participation are concerned, a license may be granted or issued only to a legal person with foreign property participation with the registered office or permanent residence in a member state of the European Union or a member state of the Organization for Economic Cooperation and Development (Section 17 of the Act).

An application for granting an Individual License may be filed only by **a joint-stock company or limited-liability company, if the application is filed by a joint-stock company, its shares must be issued as registered shares.**

**The national lottery company is a joint-stock company based in the territory of Slovakia whose founder and shareholder is Slovakia.** The trade name of the national lottery company must contain the identification «national lottery company» or the abbreviation «n.l.s.» The identification «national lottery company» or its translations must not be used by any legal person or natural person. Any transfer of shares of the national lottery company to other legal persons or natural persons is prohibited (Section 52 of the Act).

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
The Act of March 16, 2005 on Gambling Games and on Amendment and Supplement to Some Acts No. 171/2005 Coll.	The operation of foreign gambling games on the territory of Slovakia is prohibited. Also individual sale of lots, taking bets and payout of winnings, including mediation of such activities, the operator of which is a foreign entity and during which the stakes are paid abroad, are prohibited on the territory of Slovakia (Section 3/7 of the Act).	The information that is currently available to us about Slovak law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services. <sup>893</sup>

<sup>893</sup> TIPOS, Slovak national lottery company, a.s. made following written observations to this text:  
 “The new Act on Gambling Games was adopted in the year 2005. In the process of preparation of this draft as well as in the process of its adoption intense general discussion was held. The contemporary act is the result of wide compromise of the involved subjects.  
 According to the explanatory report, there were well-considered reasons for adoption of all limitation of operating the gambling games. As the explanatory report is publicly accessible to any subject at the page [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk) (official source of parliamentary information), during the preparation of the presented study it was possible to find the report and to consider it.  
 Consequently, it is possible to define following reasons of adopted barriers: protection of the principle of responsible gambling; protection of consumers; prevention of criminal acts; prevention of the gambling dependency (its commencement and increase); protection of the public order; possibility to use some parts of the income from gambling for the public interest purposes; protection of the income of the Slovak Republic from gambling.  
 Each of the mentioned goals and reasons was revised several times and finally manifested in the Act on Gambling.  
 The mentioned goals and their protection is also a reason why there exist the limits and barriers (e.g. monopoly of Tipos in some gambling games, limitation of issuing the licence only to the legal person registered in Slovak Republic, demands stated e.g. to the form or minimum basic capital or establishment of the national lottery company).”.....“the act was adopted on the base of wide compromise and consensus, therefore it should be understood as the expression of the general will and decision.”  
 Neither the discussion nor the “explanatory report” are part of valid Slovak law.

<p>The Act of March 16, 2005 on Gambling Games and on Amendment and Supplement to Some Acts No. 171/2005 Coll.</p>	<p>A gambling games license may be granted or issued only to a legal person with a registered office on the territory of Slovakia. If legal persons with foreign property participation are concerned, a license may be granted or issued only to a legal person with foreign property participation with the registered office or permanent residence in a member state of the European Union or a member state of the Organization for Economic Cooperation and Development (Section 17 of the Act).</p>	<p>Refer above, this point</p>
<p>The Act of March 16, 2005 on Gambling Games and on Amendment and Supplement to Some Acts No. 171/2005 Coll.</p>	<p>An application for granting an Individual License may be filed only by a joint-stock company or limited-liability company, if the application is filed by a joint-stock company, its shares must be issued as registered shares (Section 20 of the Act).</p>	<p>Refer above, this point</p>
<p>The Act of March 16, 2005 on Gambling Games and on Amendment and Supplement to Some Acts No. 171/2005 Coll.</p>	<p>The national lottery company is a joint-stock company based in the territory of Slovakia whose founder and shareholder is Slovak. The trade name of the national lottery company must contain the identification «national lottery company» or the abbreviation «n.l.s.» The identification «national lottery company» or its translations must not be used by any legal person or natural person. Any transfer of shares of the national lottery company to other legal persons or natural persons is prohibited (Section 52 of the Act).</p>	<p>Refer above, this point</p>

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# SLOVENIA

## I. INTRODUCTION<sup>894</sup>

### 1. General Approach to Gambling

Slovenia is law-governed state with civil law system. The territory of the Republic Slovenia is united and indivisible. **Basic document defining the terms and conditions of conducting games of chance is Gaming Act** (Uradni list RS, No. 134/03). This Law defines the terms and conditions of conducting games of chance. Pursuant to the Law a game of chance shall be deemed a game that gives participants an opportunity to win a prize in cash objects or rights therewith a final outcome of a game depends on chance or on another uncertain event.

### 2. Definitions

Slovenian Gaming Act divides games into classical and particular games of chance. **Classical games** of chance are simple and class lottery, express and instant-lottery, lotto, toto, bingo, tombola, other similar games of chance with lottery draws and betting on an outcome of individual or team sport events.

The classical games of chance are organized in Slovenia by two institutions: Loterija Slovenije d.d. and Sportna loterija.

**Particular games** are according to the Gaming Act games played by players against casinos or against each other at the tables with cards, dices or balls in accordance with international rules (roulette, boules, black jack, chemin de fer, punto banco, mini punto banco, Caribbean poker, trente quarante, red dog, baccarat, craps, etc.) and slot machine games (i.e. any mechanical, electronic or similar device that players put a certain amount of money into /coins and chips or they make a direct payment at the cashier desk/ in order to get an opportunity to win a prize, shall be deemed the multiplayer coin-in/coin-out slot machines).

The conditions for conducting a particular game shall be prescribed by the rules that shall be defined by a conductor for each type of the game and may be applied upon an approval obtained from the Ministry of Finance. On the basis of the license granted, the license contract shall be issued for each provider of particular games separately.

### 3. Taxes

A conduct of games of chance is in Slovenia subject to the following taxes:

- 5% tax on classical games of chance and 18% tax on particular games; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;
- operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty

---

<sup>894</sup> *Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology.

regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws<sup>895</sup>. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005 is 25%;

- moreover the concession (license) fee has to be paid for conduct of particular games.

The concession fee for particular games conduct shall be calculated monthly, on gaming revenues accruing from every single game. The calculation base shall be the sum of daily computations for each separate game (cumulatively). The licensee shall submit the monthly report distinguishing types of games. The monthly report shall be deemed final.

**Concession fee for slot machine games is as follows (in Tolars):**

Month revenue		Concession fee		
from	to	Base	plus	from the sum over
	25,000.000 (approx. 104.400.- €)		5%	0
25,000.000 (approx. 104.400.- €)	55,000.000 (approx. 230.000.- €)	1,250.000 (approx. 5.220.- €)	10%	25,000.000 (approx. 104.400.- €)
55,000.000 (approx. 230.000.- €)	100,000.000 (approx. 417.600.- €)	4,250.000 (approx. 17.700.- €)	15%	55,000.000 (approx. 230.000.- €)
100,000.000 (approx. 417.600.- €)		11,000.000 (approx. 46.000.- €)	20%	100,000.000 (approx. 417.600.- €)

Concession fee for all other particular games is 5% from the gaming revenue.

<sup>895</sup> There is also 15 % tax on paid out prizes exceeding the value of EUR 190 (for the year 2005, the basis changes from year to year); this tax is settled by the prize receiver and deducted upon the payment of prize to the municipality of the prize winner's permanent residence. This tax goes only for classical games on chance and is not included in the tax return.

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### Gaming Act – Zakon o igrah na srečo (Uradni list RS, No. 134/03);

- Regulation on detailed conditions the organizer has to meet for permanently organizing the classical games of chance - Uredba o podrobnejših pogojih, ki jih mora izpolnjevati prireditelj pri trajnem prirejanju klasičnih iger na srečo (Uradni list RS, No. 70/00);
- Regulation on determining the documentation and the regulation of other matters related to the issue of licences for obtaining of disposal of shares for investments in the capital of legal entities - Uredba o določitvi dokumentacije in ureditvi drugih vprašanj v zvezi z izdajo soglasja za pridobitev oziroma odsvojitve delnic in za naložbe v kapital pravnih oseb (Uradni list RS, No. 127/03);
- Regulation on determining the societies and non-profit and humanitarian organizations which can occasionally organize the classical games of chance and on criteria for occasional organization of classical games of chance - Uredba o določitvi društev in neprofitnih humanitarnih organizacij, ki smejo občasno prirejati klasične igre na srečo in o kriterijih za občasno prirejanje klasičnih iger na srečo (Uradni list RS, No. 70/00);
- The Rules on organizing particular games of chance in the gaming halls - Pravilnik o prirejanju posebnih iger na srečo v igralnih salonih (Uradni list RS, No. 50/02 in 100/02);
- The Rules on the licences for the work in the field of organizing particular games of chance - Pravilnik o licencah za delo v dejavnosti prirejanja posebnih iger na srečo (Uradni list RS, No. 45/02 in 77/02);
- The Rules on technical requirements for gaming devices for carrying out the games of chance and the conformity assessment procedure - Pravilnik o tehničnih zahtevah za igralne naprave za izvajanje iger na srečo in postopku ugotavljanja skladnosti (Uradni list RS, No. 45/02 in 100/02 and 57/03, 1/04, 114/04);
  - Annex 1: Minimum requirements for the calculation and supervision applicable to the gaming machines - Minimalne zahteve za obračunavanje in nadziranje, ki jih morajo izpolnjevati igralne naprave (igralni avtomati)
  - Annex 2: Minimum criteria applicable to the gaming machines for their inclusion in the supervisory information system - Minimalni kriteriji, ki jih morajo izpolnjevati igralne naprave za vključitev v nadzorni informacijski sistem
- The Rules on the institutions for issuing gaming device test reports - Pravilnik o institucijah za izdajanje poročil o preizkusu igralne naprave (Uradni list RS, No. 45/02, 57/05);
- The Rules on the supervisory information system of gaming devices - Pravilnik o nadzornem informacijskem sistemu igralnih naprav (Uradni list RS, št. 45/02, 114/04);
- The Rules on the official card of persons authorized for the supervision of the organization of games of chance - Pravilnik o službeni izkaznici pooblaščenih oseb za nadzor prirejanja iger na srečo (Uradni list RS, št. 43/96);



- 
- Instruction on the methods, form and deadlines for sending data to the Office of the RS for Gaming Supervision - Navodilo o načinu, obliki in rokih za pošiljanje podatkov Uradu Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo (Uradni list RS, No. 11/96 in 12/96);
  - Decree on classical games of chance which can be organized without licence - Odredba o klasičnih igrah na srečo, ki se lahko prirejajo brez dovoljenja (Uradni list RS, No. 55/95 in 14/97).
  - Ownership Transformation of Companies with Socially-Owned Capital which Organize Special Types of Gambling and Structure of the Capital of Companies Performing the Activity of Organizing Special Types of Gambling Act - Zakon o lastninskem preoblikovanju pravnih oseb z družbenim kapitalom, ki prirejajo posebne igre na srečo in o strukturi kapitala pravnih oseb, ki opravljajo dejavnost prirejanja posebnih iger na srečo (Uradni list RS, št. 40/97 in 13/02);
  - Tourism Development Act - Zakon o pospeševanju turizma (Uradni list RS, št. 57/98, 68/00 in 91/02);
  - Civil Tax Act - Zakon o davkih občanov (Uradni list SRS, št. 36/88, 8/89, 48/90, 8/91, 7/93);
  - Decree on requirements for gambling activities - Odredba o določitvi zaokroženih turističnih območij za potrebe posebnih iger na srečo (Uradni list RS, št. 21/97, 68/99, 91/01 in 54/02).
  - Gaming Tax Act - Zakon o davku od iger na srečo (Uradni list RS, št. 57/99 in 85/01);
  - Money Laundering Prevention Act - Zakon o preprečevanju pranja denarja (Uradni list RS, št. 79/01, 59/02);

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available)

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

On the territory of Slovenia are countrywide allowed by Law (Art. 8 Gaming Act, Official Gazette 134/03) as a maximum two gambling business keepers (lotteries) and Government of Slovenia is according to this provision limited in issuing gambling licenses. It can issue up to 15 licenses for “casinos” and 40 licences for “gaming halls”. **Licensed person must be domiciled in Slovenia** (Art. 55 Gaming Act).

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
Gaming Act No. 134/03	On the territory of Slovenia are countrywide allowed by Law (Art. 8 Gaming Act, Official Gazette 134/03) as a maximum two gambling business keepers (lotteries) and Government of Slovenia is according to the Art. 8 of the Gaming Act limited in issuing gambling licenses. It can issue up to 15 licenses for "casinos" and 40 licences for "gaming halls".	The information that is currently available to us about Slovenian law affecting gambling activities does not provide any indications of one or more justifications having been advanced in support of the maintenance of this barrier to a free internal market for gambling services.
Gaming Act No. 134/03	Licensed person must be domiciled in Slovenia (Art. 55).	Refer above, this point

**B) DRAFT LEGISLATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**C) SELF-REGULATION**

No entries (on the basis of information currently available)

**D) JURISPRUDENCE**

No entries (on the basis of information currently available).



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# SPAIN

## I. INTRODUCTION

*Nota bene* – This examination of the law of a particular Member State has been prepared in accordance with the Terms of Reference issued by the European Commission for the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union and is necessarily limited by the scope and objects of that Study. Details may be found in the Executive Summary of this Report, under points 1. Purpose of the Study and 2. Methodology

### 1. General approach to gambling

In the field of gambling (*juego*) and betting (*apuesta*), the Spanish legal system has remarkably changed in the last decades, going from a centralized system to a decentralized one.

Gambling was decriminalized in 1977, by the enactment of the Royal decree 16/1977. Such decriminalization caused a proliferation of new types of gaming (such as casinos, bingo, gaming machines), alongside the games allowed until then: the National lottery, the sport betting and the National Blinds Organization ticket.

Historically, Spain installed a centralized system of gaming. However, the Autonomous Regions (Comunidades Autónomas: «CCAA») have been progressively acquiring competences, legislating and controlling the gaming activities held in their respective territories. This process started in 1982, with the transfer of gambling competences to Catalonia and the Basque regions, followed by the affording of competences on behalf of Andalusia, Galicia, Canarias, Valencia, Navarra, Aragón, La Rioja, Castilla y León, Madrid y Murcia, Baleares, Extremadura, Castilla la Mancha, Asturias, Cantabria, and the cities of Ceuta and Melilla.

Today, **most CCAA benefit from exclusive competences with respect to gambling held within their respective territories.**

In this light, **the Central State is competent in the field of gaming and betting at the national level, sport betting and national lotteries** (this including the authorization and registry of gaming enterprises acting at the national level as well as police competences), and to the coordination with the different regional systems, including the preparation of statistic data. In other fields, the existing central State's legislation withdraws when there is an Autonomic norm regulating the same matter. In other words, the State's monopoly on gaming still exists, but now the CCAA limit the monopoly in the framework of their territories<sup>896</sup>.

Since 1984, betting at the national level was under the responsibility of an entity named *Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado* («ONLAE»). In light of the necessity of making State lotteries more competitive in an evolving market, in 2000<sup>897</sup> a more dynamic entity - the entrepreneurial public entity of State lotteries and betting (*Entidad Pública*

<sup>896</sup> S.J. 429/05/ON056 c06, Informe sobre la situación legal del juego en España, en lo que se refiere a la gestión de las loterías, apuestas, rifas y promociones comerciales (loterías comerciales) a nivel del Estado Español, Loterías y Apuestas del Estado, 21.6.2005, p. 6 (Information sent to the SICL by the LAE on June 2005).

<sup>897</sup> RCL 2000\103, Real Decreto 2069/1999, de 30 diciembre Ministerio presidencia BOE 14 enero 2000 , núm. 12 , [pág. 1593 ]; Loterías y apuestas del estado (LAE). Aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE)

*Empresarial Loterías y Apuestas del Estado: «LAE»*) - substituted the ONLAE. The tasks of the LAE are:

1. The management, operation and commercialization of lotteries and games of national scope in their different modalities. This includes lotteries and gaming carried out in a region larger than the territory one CCAA. It falls within the exclusive competence of the LAE to authorize the organization and exploitation of drawings, lotteries, games of random combinations and, in general, of any sport betting whose scope of development or application exceeds the territorial limits of one CCAA, as well as the liquidation of the corresponding rates.
2. The management, operation and commercialization of the sport-beneficial mutual betting in all its modalities, as well as any other sport betting.
3. The management, operation and commercialization of games falling in the competence of the State and also, when specifically authorized by the Ministry of Economy, of gaming corresponding to the competence of the CCAA or of foreign countries under a previous agreement in this matter.
4. The evaluation of the premises proposed in order to award licenses to Lottery administrators and selling agencies
5. The accomplishment of whatever activity and service related to the gaming entrusted to the LAE.

From the standpoint of operators, **private entrepreneurs exploit casinos, gaming machines and bingos, whilst the public sector exploits lotteries**: the national lottery and the «primitiva» lottery, the bono-loto and the football betting (quiniela de fútbol) are exploited by the LAE; whilst **the pro-blind ticket** (Cupón pro-ciegos) **is exploited exclusively** by a association: the ONCE (National Blinds Organization).

Spain has a law against money laundering<sup>898</sup>. Articles 2.2. a) and 2.2. j) submit the persons engaged in casino and lottery operations to the obligations imposed by the law.

## 2. Definitions

### **Lottery**

- «Primitive» Lottery consists in guessing, from a table of correlative numbers, a certain number of them in order to receive the corresponding prizes<sup>899</sup>, after a public draw.
- Instant lottery is a game enabling to win a prize, invisible to the player until he proceeds to reveal or open it<sup>900</sup>.

<sup>898</sup> LEY 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. Modificada por RCL 2005\140 Real Decreto 54/2005, de 21 enero <http://www.sepblac.es/espanol/legislacion/prevbcp/pdf/ley19-93.pdf> (all the Internet links appearing in this Report were active before the 1.1.2006).

<sup>899</sup> «Artículo 1. A) Se reestablece la Lotería de ámbito nacional en su modalidad de Lotería Primitiva o Lotería de Números, que consistirá en jugar a acertar, dentro de una tabla de números correlativos, un determinado número de ellos para optar previo el oportuno sorteo público, a los premios que corresponda. A tal efecto, se extraerán seis bolas más una séptima destinada esta última a fijar un acierto complementario entre los acertantes de cinco de los seis primeros números», in: RCL 1985\1969 Real Decreto 1360/1985, de 1 agosto Ministerio economía y hacienda; norma 3.ª 1, BOE 7 agosto 1985, núm. 188, [pág. 24927]; lotería y rifas. Reestablece la Lotería Primitiva o Lotería de Números; «El concurso consiste en elegir, dentro de una tabla de números correlativos, un determinado número de ellos para optar, previo el oportuno sorteo, a los premios que correspondan, en la forma y condiciones que se establecen en las presentes normas» in: RCL 1986\2171 Resolución de 2 julio 1986 Dirección general organismo nacional de loterías y apuestas del estado BOE 3 julio 1986, núm. 158, [pág. 24208]; Lotería y rifas. Modifica normas de la Primitiva.



- «El Combo» consists in assigning a number from 0 to 9 to each one of the six balls placed inside a triangle and another number, from 1 to 11, to an additional ball in order to receive the corresponding prizes, after a drawing<sup>901</sup>.

### **Casino**

- Casinos are establishments especially devoted to practice the games of luck or chance figuring the in the Catalogue of games<sup>902</sup>.

### **Gaming machines**

- Gaming machines of type «B» are machines which, in exchange for the price of a game, concede to the user a certain time for gambling and, eventually, according to the gaming program, a prize in money. Are also machines «B» those including an element of betting or chance and classified as such by the Ministry of Interior<sup>903</sup>.

<sup>900</sup> «Artículo 1.La lotería instantánea o presorteada. Se establece una modalidad de lotería, de ámbito nacional, denominada genéricamente lotería instantánea o presorteada, que consistirá en la posibilidad de obtención de un premio, establecido en el programa correspondiente, o definido o representado en la tarjeta, boleto o soporte de participación, previamente adquirido, y que es invisible para el jugador hasta que proceda a su revelado o apertura in: RCL 1999\1492 Real Decreto 844/1999, de 21 mayo Ministerio economía y hacienda BOE 4 junio 1999, núm. 133, [pág. 21315]; Lotería y rifas. Autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada».

<sup>901</sup> «El juego activo «El Combo» Artículo 1.Objeto del Reglamento y características del juego.  
1.1. El presente Reglamento tiene por objeto establecer las condiciones por las que se rige el juego activo denominado «El Combo», sin que la participación en el juego suponga que se concierte contrato alguno entre los concursantes ni entre éstos y la ONCE, quedando limitada la actividad de los concursantes a pagar el precio y a entregar sus apuestas en la forma establecida en el presente Reglamento. 1.2. El hecho de participar en cualquiera de los sorteos de «El Combo» implica el conocimiento del presente Reglamento por parte de los concursantes y su adhesión a las normas incluidas en el mismo, quedando sometidas todas las apuestas a dichas normas. 1.3. El juego activo denominado «El Combo» está formado por siete bolas: seis bolas agrupadas en tres filas (base, centro y vértice) colocadas en forma de triángulo y una bola adicional. Dentro del triángulo la fila base tiene tres bolas, la fila centro tiene dos bolas y la fila vértice una bola. 1.4. El juego consiste en asignar un número del 0 al 9 a cada una de las seis bolas colocadas dentro del triángulo y otro número, del 1 al 11, a una bola adicional, para optar, previo el oportuno sorteo, a los premios que correspondan, en la forma y en las condiciones que se establecen en el presente Reglamento. 1.5. Cada combinación de seis números para las bolas del triángulo y de un número para la bola adicional constituye una apuesta. Pueden existir dos o más apuestas a la misma combinación y combinaciones que no tengan ninguna apuesta» in: RCL 2004\1834 Resolución de 29 junio 2004 Secretaría de estado de servicios sociales, familias y discapacidad BOE 11 agosto 2004, núm. 193, [pág. 28876]; Organizacion nacional de ciegos. Dispone la publicación del Reglamento regulador del nuevo juego activo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, denominado «El Combo».

<sup>902</sup> «Artículo 1. A los efectos de este Reglamento, tendrán la consideración de Casinos de Juego aquellos establecimientos dedicados especialmente a la práctica de juegos de suerte, envite o azar de los incluidos en el Catálogo de Juegos» in: RCL 1979\213, Orden de 9 enero 1979, Ministerio interior BOE 23 enero 1979 , núm. 20 , [pág. 1710 ]; Casinos y círculos de recreo. Reglamento de Casinos de Juego.

<sup>903</sup> «Artículo 5.Definición. 1. Son máquinas de tipo «B» aquellas que, a cambio del precio de la partida, conceden al usuario un tiempo de uso o de juego y, eventualmente de acuerdo con el programa de juego, un premio en metálico. 2. Además se considerarán también como máquinas de tipo «B», las máquinas que por incluir algún elemento de juego, apuesta, envite o azar incluya en este tipo el Ministerio del Interior, siempre que no están afectadas por alguna de las exclusiones contempladas en el artículo 2», in: RCL 1998\2502 Real Decreto 2110/1998, de

- gaming and chance machines are the manual or automatic devices that, in exchange of a fixed prize, offer to the user an entertainment or the possibility of gaining a price in money or in goods<sup>904</sup>.

### **Betting**

- Betting is the activity in which an amount of money is staked on the results of a public or sport event previously determined, that has an uncertain result and that is independent from the intervening parties<sup>905</sup>. In Spain there are no fixed odds.

### **Sports betting**

- Sports betting are contests organized on the basis of the results of one or several sport events<sup>906</sup>.

### **Bingo**

- Bingo is a game played on 90 numbers, from 1 to 90 inclusive, played on the basis of a support made of a cartoon or an integrated card having each 15 different numbers and distributed in three horizontal lines of five numbers each and in nine vertical columns, in each of which there can be three, two or one number, but without having a column without numbers. Prizes can be won when completing different combinations out of a drawing<sup>907</sup>.

---

2 octubre Ministerio interior BOE 16 octubre 1998, núm. 248, [pág. 34227]; Juegos. Aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

<sup>904</sup> «Artículo 5.– Clasificación y definición de las máquinas. 1.– Son máquinas recreativas y de azar, a los efectos del presente Reglamento, los aparatos manuales o automáticos que, a cambio de un precio fijo, ofrecen al usuario el mero entretenimiento o la posibilidad de obtener un premio en metálico o en especie», in: Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego de la Comunidad de Castilla y León; also Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986, reguladora de los Juegos y Apuestas en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986

<sup>905</sup> «Artículo 19. Apuestas. 1. Se entiende por apuesta aquella actividad por la que se arriesga una cantidad de dinero sobre los resultados de un acontecimiento público o deportivo previamente determinado, de desenlace incierto y ajeno a las partes intervinientes» in: LEY 5/1999, de 13 de abril reguladora del juego en la Comunidad Autónoma de La Rioja (B.O.E. nº 100, de 27.4.1999).

<sup>906</sup> Loterías y apuestas del estado BOE 30 julio 2003, núm. 181, [pág. 29530]; Apuesta deportiva. Aprueba las normas que han de regir los concursos de pronósticos de la Apuesta Deportiva para la temporada 2003-2004

<sup>907</sup> 10. Bingo. I. Descripción.-El juego del bingo es una lotería jugada sobre 90 números, del 1 al 90 inclusive, teniendo los jugadores como unidad de juego cartones o tarjetas integradas por 15 números distintos entre sí, y distribuidos en tres líneas horizontales de cinco números cada una y en nueve columnas verticales, en cualquiera de las cuales puede haber, tres, dos o un número, pero sin que nunca haya una columna sin número. Se premiarán las siguientes combinaciones: Línea.-Se entenderá formada la línea cuando hayan sido extraídos todos los números que la integran, siempre y cuando no haya sido cantada correctamente por otro jugador durante la extracción de las bolas anteriores. Podrá ser cualquiera de las tres que forman un cartón: superior, central e inferior. Bingo.-Se entenderá formado el bingo cuando se hayan extraído los 15 números que integran el cartón, in: RCL 1979\2604 Orden de 9 octubre 1979 Ministerio interior BOE 31 octubre 1979, núm. 261, [pág. 25266]; rect.BOE 26 noviembre 1979, núm. 283 [pág. 27245](castellano) Juegos. Catálogo.

**Raffle**

A raffle is the drawing of a determined object, movable or immovable, but in any case not money or something representing money. The drawing is realized between several persons who have purchased tickets of a unique value. The total of the issued tickets should satisfy the price of the prize<sup>908</sup>.

**Tombola**

A tombola is a simultaneous drawing of several movable objects done in such manner that one and unique ticket gives the possibility of acquiring each one of the objects. The total of the issued tickets should satisfy the price of all the objects<sup>909</sup>.

**Random combinations**

Random combinations are drawings that, with exclusive aims of publicity or promotion of a product or a service, and having as unique consideration the consummation of the product or the service without any increasing in its prize, some prizes in money, in goods or services are offered<sup>910</sup>.

**Sales Promotional gaming**

- «Sales with gifts» are sales in which the seller uses contests, drawings, gifts, bonds, prizes or similar things, related to the offer, promotion or sale of some goods<sup>911</sup>.

<sup>908</sup> «10.1. Se entiende por rifa, a los efectos de la correspondiente reglamentación específica de este juego, el sorteo de un bien previamente determinado, mueble o inmueble, pero en ningún caso valores, metálico o signo que lo represente. El sorteo se celebra entre varias personas mediante la adquisición de boletos o billetes de importe único. El total de los boletos emitidos ha de satisfacer como mínimo el valor del objeto sorteado» in: Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; Juegos. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación.

<sup>909</sup> «10.2. Se entiende por tómbola el sorteo simultáneo de diversos bienes muebles de manera que en un único boleto o papeleta de importe único exista la posibilidad de adquirir cualquiera de los objetos sorteados a la vista del jugador. El total de los boletos habrá de satisfacer, al menos, el precio de todos los objetos sorteados» in: Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; Juegos. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación.

<sup>910</sup> «Artículo 10.3 Rifas, tómbolas, combinaciones aleatorias. Se entiende por combinaciones aleatorias aquellos sorteos que con finalidades exclusivamente publicitarias o de promoción de un producto o servicio, y teniendo como única contraprestación el consumo del producto o servicio sin ningún incremento de su coste ordinario, ofrecen determinados premios en metálico, especies o servicios» in: Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; Juegos. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación.

<sup>911</sup> «Ventas con obsequio. Artículo 45. Ventas con obsequio. A los efectos de la presente Ley, se consideran ventas con obsequio aquellas en las que el comerciante utiliza concursos, sorteos, regalos, vales, premios o similares, vinculados a la oferta, promoción o venta de determinados productos» in: LLR 2005\92 Ley 3/2005, de 14 marzo Parlamento de la rioja bo. La Rioja 22 marzo 2005, núm. 40, [pág. 1675]; Comercio. Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades FERIALES en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

---

### 3. Taxes

The national lottery is exempted of operational taxes, so is the National Blinds Organization<sup>912</sup>.

For other gaming, Spanish law imposes a tax on gaming (*tasa fiscal sobre el juego*). Although this is a central State's tax, the cession of competences on behalf of the CCAA (Law 14/1996 of 30 September 1996) caused that the management, liquidation, inspection, collection and regulation falls within the powers of the later. Besides this tax, the operators have to satisfy a tax for administrative services of gaming management. This tax varies from one CCAA to the other. Besides these two taxes, operators are submitted to the tax on companies (a direct tax of personal nature applied to gains). Finally, Spain applies a tax on economic activities, which is a direct tax imposing economic activities carried out in Spain. Casinos are exempted from TVA. Depending on the CCAA where the casino operates, the tax may fluctuate between 20 - 61% on a progressive scale with reference to a taxable basis (TB). For example, the Central State's scale (which applies to CCAA not having legislated specific norms) applies 20% for TB going from 0 to 1.322.226,63; 35% for TB between 1.322.226,64 and 2.187.684,06; 45% for TB between 2.187.684,07 and 4.363.347,88; and 55% for TB higher than 4.363.347,88. On the other hand, Balears applies 20% for TB between 0 and 1.718.277; 40% for TB between 1.718.727,01 and 2.843.713; 50% for TB between 2.843.713,01 and 5.671.800, and 61% for TB higher than 5.671.800,01<sup>913</sup>. For Bingos, depending on the concerned CCAA, the tax on operators may fluctuate between 20 (the general percentage of tax on gaming) and 29.5% of the price of the cartoons<sup>914</sup>. The tax applicable to sales promotional gambling is of 10% of the value of the prizes.

---

<sup>912</sup> Information of the LAE sent to the SICL on June 2005.

<sup>913</sup> Information of Asociación de Casinos Española de Casinos de Juego sent to the SICL on the 22.6.2005 and of Facomare sent to the SICL on the 30.5.2005.

<sup>914</sup> Information of Eurobingo (letter sent to the SICL dated 22.5.06 and e-mail dated 6.6.06). According to Facomare (letter sent to the SICL on the 30.5.2005).the tax fluctuate between 20 and 31%.

## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### a) Federal

##### 1. General

##### **Gaming in general – Competences – Central State and Autonomous Communities**

Transfer and reception of competences on gaming by the Central State on behalf of the Autonomous Communities<sup>915</sup>:

##### **– Andalucía:**

**Contenida en el artículo 13.33 del Estatuto de Autonomía para Andalucía**, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982).

*Transfer of competences.* Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 1710/1984, de 18 de julio (BOE núm. 225, de 19 de septiembre).

##### **– Aragón:**

**Contenida en el artículo 35.Uno.36 del Estatuto de Autonomía de Aragón**, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto), reformado por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre (BOE núm. 315, de 31 de diciembre). *Transfer of competences.* Traspasadas las funciones y servicios, por Real Decreto 1055/1994, de 20 de mayo (BOE núm. 148, de 22 de junio).

##### **– Canarias:**

**Contenida en el artículo 30.28 del Estatuto de Autonomía de Canarias**, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto), en relación con la Ley Orgánica 11/1982 de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (BOE núm. 315, de 31 de diciembre). *Transfer of competences.* Traspasadas las funciones y servicios, por Real Decreto 1116/1985, de 5 de junio (BOE núm. 163, de 9 de julio).

##### **– Cantabria:**

**Contenida en el artículo 24.25 del Estatuto de Autonomía para Cantabria**, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982) reformado por Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo), y por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre). *Transfer of competences.*

Traspasadas las funciones y servicios, por Real Decreto 1387/1996, de 7 de junio (BOE núm. 156, de 28 de junio). Corrección de erratas en BOE núm. 188, de 5 de agosto de 1996.

<sup>915</sup> [http://www.mir.es/sites/mir/otros/juegosyespec/juego/caconcompetencias/func\\_administrativa\\_estado.html](http://www.mir.es/sites/mir/otros/juegosyespec/juego/caconcompetencias/func_administrativa_estado.html).

---

– **Castilla - La Mancha:**

**Contenida en el artículo 31.1.21 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha**, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto) y reformado por Ley Orgánica 7/1994 de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio (BOE núm. 159, de 4 de julio). *Transfer of competences*. Traspasadas las funciones y servicios, por Real Decreto 377/1995, de 10 de marzo (BOE núm. 93, de 19 de abril).

– **Castilla y León:**

**Contenida en el artículo 32.1.23 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León** aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 52, de 2 de marzo) y reformado por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero (BOE núm. 8, de 9 de enero). *Transfer of competences*. Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 1686/1994, de 22 de julio (BOE núm. 216, de 9 de septiembre).

– **Cataluña:**

**Contenida en el artículo 9.32 del Estatuto de Autonomía de Cataluña**, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (BOE núm. 306, de 22 de diciembre). *Transfer of competences*. Traspasadas las funciones y servicios, por Real Decreto 2624/1982, de 10 de septiembre (BOE núm. 252, de 20 de octubre).

– **Comunidad de Madrid:**

**Contenida en el artículo 26.20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid**, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 51, de 1 de marzo), reformado por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio). *Transfer of competences*. Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 2370/1994, de 9 de diciembre (BOE núm. 310, de 28 de diciembre). Corrección de errores en BOE núm. 54, de 4 de marzo de 1995.

– **Comunidad foral de Navarra:**

**Contenida en el artículo 44.16 de la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra**, aprobado por Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto). *Transfer of competences*. Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 226/1986, de 24 de enero (BOE núm. 36, de 11 de febrero).

– **Comunidad Valenciana:**

**Contenida en el artículo 31.Treinta y uno del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana**, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio (BOE núm. 164, de 10 de julio). *Transfer of competences*. Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 1038/1985, de 25 de mayo (BOE núm. 157, de 2 de julio).

– **Extremadura:**

**Contenida en el artículo 7.Uno.22 del Estatuto de Autonomía de Extremadura**, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 49, de 26 de febrero),

reformado por Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo (BOE núm. 109, de 7 de mayo). *Transfer of competences*.

Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 58/1995, de 24 de enero (BOE núm. 40, de 16 de febrero).

– **Galicia:**

**Contenida en el artículo 27.Veintisiete del Estatuto de Autonomía para Galicia**, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (BOE núm. 101, de 28 de abril). *Transfer of competences*.

Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 228/1985, de 16 de febrero (BOE núm. 50, de 27 de febrero).

– **Baleares:**

**Contenida en el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía para las Iles Balears**, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 51, de 1 de marzo) y reformado por la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero (BOE núm. 8, de 9 de enero). *Transfer of competences*.

Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 123/1995, de 27 de enero (BOE núm. 44, de 21 de febrero; corrección de errores en BOE núm. 72, de 25 de marzo).

– **La Rioja:**

**Contenida en el artículo 8.Uno.10 del Estatuto de Autonomía de la Rioja**, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (BOE núm. 146, de 19 de junio) y reformado por Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (BOE núm. 7, de 8 de enero). *Transfer of competences*.

Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 2376/1994, de 9 de diciembre (BOE núm. 310, de 28 de diciembre).

– **País Vasco:**

**Contenida en el artículo 10.35 del Estatuto de Autonomía del País Vasco**, aprobada por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (BOE núm. 306, de 22 de diciembre). *Transfer of competences*.

Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 3257/1982, de 15 de octubre (BOE núm. 287, de 30 de noviembre).

– **Principado de Asturias:**

**Contenida en el artículo 10.1.26 del Estatuto de Autonomía para Asturias**, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982) y reformado por Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo (BOE núm. 9, de 11 de enero y 63, de 14 de marzo), por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por Ley Orgánica 1/1999, de 7 de enero (BOE núm. 7, de 8 de enero). *Transfer of competences*.

Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 847/1995, de 30 de mayo (BOE núm. 161, de 7 de julio).

– **Región de Murcia:**

**Contenida en el artículo 10.Uno.22 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia**, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (BOE núm. 146, de 19 de junio),

modificada por la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo (BOE núm. 146, de 19 de junio y BOE núm. 63, de 14 de marzo), por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio). *Transfer of competences.*

Traspasadas las funciones y servicios por Real Decreto 1277/1994, de 10 de junio (BOE núm. 154, de 29 de junio).

## 2. Lotteries

- **Orden EHA/2566/2005**, de 20 de julio, Ministerio de Economía y Hacienda *Authorizes the exploitation and selling of lotteries and Betting of the State through internet and other interactive systems.* Se autoriza a Loterías y Apuestas del Estado la comercialización y explotación de sus productos a través de Internet o de otros sistemas interactivos. BOE 6 agosto 2005, núm. 187 p. 27748
- **Resolución de 13 julio 2004**; Loterías y Apuestas del Estado; Lotería y rifas - Union europea. *Modifies norms concerning the Euromillions lottery* (Modifica las normas, aprobadas por Resolución de 6-2-2004, que rigen los concursos de pronósticos del juego común europeo denominado Euromillones, como modalidad de la Lotería Primitiva o de Números) - BOE 16 julio 2004, núm. 171, [pág. 25979]
- **Resolución de 29 junio 2004**; Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y discapacidad; Organización Nacional de Ciegos. *Publication of the new gaming «El Combo» of National Blinds Organization* (Dispone la publicación del Reglamento regulador del nuevo juego activo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, denominado «El Combo») - BOE 11 agosto 2004, núm. 193, [pág. 28876]
- **Resolución de 6 febrero 2004**; Loterías y Apuestas del Estado; Lotería y rifas- Unión Europea. *Approves the regulations of the Euromillions lottery* (Aprueba las normas que rigen los concursos de pronósticos del juego común europeo denominado Euromillones, como modalidad de la Lotería Primitiva o de Números) - BOE 9 febrero 2004, núm. 34, [pág. 5577]; rectificación BOE 22 abril 2004, núm. 98 [pág. 16326]
- **Resolución del 23 de julio 2003**; Loterías y Apuestas del Estado; Apuesta Deportiva. *Approves norms governing sportive betting* (Aprueba las normas que han de regir los concursos de pronósticos de la Apuesta Deportiva para la temporada 2003-2004) - BOE 30 julio 2003, núm. 181, [pág. 29530]
- **Resolución de 2 diciembre 2002**; Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado; Apuesta deportiva. *Modifies norms governing sports betting* (Modifica la de 3-7-2002, que aprueba las normas que han de regir los concursos de pronósticos de la Apuesta Deportiva para la temporada 2002-2003) - BOE 6 diciembre 2002, núm. 292, [pág. 42671]
- **Resolución de 17 octubre 2001**; Loterías y Apuestas del Estado; Lotería Primitiva. *Approves the norms governing betting* (Aprueba las normas que rigen los concursos de pronósticos y sus modalidades) - BOE 23 octubre 2001, núm. 254, [pág. 38807]
- **Resolución de 3 abril 2001**; Loterías y Apuestas del Estado; Lotería Primitiva. *Modifies the norms governing betting* (Modifica las normas que rigen los concursos de pronósticos y sus modalidades) - BOE 26 abril 2001, núm. 100, [pág. 15233]
- **Resolución de 16 octubre 2000**; Loterías y Apuestas del Estado; Lotería Primitiva. *Approves the norms governing betting* (Aprueba las normas que han de regir los concursos de pronósticos y sus modalidades) - BOE 20 octubre 2000, núm. 252, [pág. 35977]
- **Real Decreto 2069/1999, de 30 diciembre**; Loterías y Apuestas del Estado (LAE). *Approves the Statutes of the Public entrepreneurial entity of lotteries and betting of the State* (Aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado LAE) - BOE 14 enero 2000, núm. 12, [pág. 1593]
- **Real Decreto 844/1999, de 21 mayo**; Lotería y Rifas. *Authorizes the exploitation of an instantaneous lottery* (Autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteadada)



- BOE 4 junio 1999, núm. 133, [pág. 21315], revoked by Real Decreto 1336/2005, de 11 noviembre. Organización Nacional de Ciegos, National Blinds Organization, RCL 2005\2276.
- **Resolución de 31 julio 1998**; Lotería deportiva; Dirección General Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Apuesta Deportiva. *Regulates the way of transmission of sport betting* (Regula el régimen de transmisiones de los despachos receptores de apuestas deportivas integradas en la red básica) - BOE 14 agosto 1998, núm. 194, [pág. 27860]
- **Real Decreto 1511/1992, de 11 diciembre**; Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado. *Regulates some administrative and economic aspects*. Regula determinados aspectos administrativos y económicos - BOE 30 diciembre 1992, núm. 313, [pág. 44555]
- **Orden de 4 diciembre 1991**; MINISTERIO ECONOMÍA Y HACIENDA; Lotería del Zodiaco. *Regulates some aspects of the commercialization of the lottery «del Zodiaco»* (Regula aspectos relativos a su comercialización) - BOE 12 diciembre 1991, núm. 297, [pág. 40145]
- **Resolución de 4 octubre 1991**; Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Apuesta Deportiva. *Norms concerning the validation of tickets with magnetic supports* (Normas sobre validación mediante soporte magnético) - BOE 9 octubre 1991, núm. 242, [pág. 32762]
- **Resolución de 27 mayo 1991**; Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Lotería Primitiva. *Distribution of lottery prizes* (Normas para aplicación del art. 2º del Real Decreto 419/1991, de 27-3-1991 (RCL 1991\896), relativo a la distribución de premios) - BOE 29 mayo 1991, núm. 128, [pág. 17370]; rectificación. BOE 1 junio 1991, núm. 131 [pág. 17835]
- **Resolución de 25 julio 1990**; Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Apuesta Deportiva-Lotería Primitiva. *Norms concerning the informatic validation of betting* (Normas sobre validación informática de apuestas) - BOE 27 julio 1990, núm. 179, [pág. 22073]
- **Resolución de 28 julio 1989**; Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Lotería Primitiva. *Modifies and complements some norms concerning betting* (Modifica y complementa determinadas normas sobre los concursos de pronósticos) - BOE 4 agosto 1989, núm. 185, [pág. 25082]
- **Resolución de 12 septiembre 1988**; Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Lotería Primitiva. *Unifies the seals for validating betting* (Unifica los sellos para validar las distintas modalidades de juegos) - BOE 15 septiembre 1988, núm. 222, [pág. 27362]
- **Resolución de 20 agosto 1988**; Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Apuestas Deportivas - Lotería Primitiva. *Norms for mechanical validation of tickets* (Normas para validación mecánica de boletos) - BOE 29 agosto 1988, núm. 207, [pág. 26259]
- **Resolución de 20 enero 1988**; Dirección General Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Lotería Primitiva. *Complements the norms concerning betting* (Amplía las normas sobre concursos de pronósticos) - BOE 23 enero 1988, núm. 20, [pág. 2442]
- **Orden de 28 octubre 1987**; Ministerio de Economía y Hacienda; Lotería Primitiva. *Regulates some aspects of the «primitive» lottery* (Regula determinados aspectos) - BOE 31 octubre 1987, núm. 261, [pág. 32566]
- **Resolución de 2 julio 1986**; Dirección General Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Lotería y Rifas. *Modifies norms of the «primitive» lottery* (Modifica normas de la Primitiva) - BOE 3 julio 1986, núm. 158, [pág. 24208]
- **Real Decreto 980/1986**, de 9 mayo; ; Lotería y Rifas. *Regulates certain aspects of the «primitive» lottery* (Regula determinados aspectos de la Primitiva) - BOE 23 mayo 1986, núm. 123, [pág. 18324]

- **Resolución de 19 septiembre 1985**; Dirección General Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Lotería y Rifas. *Norms on betting of the «primitive» lottery* (Normas sobre concursos de pronósticos de la Lotería Primitiva) - BOE 30 septiembre 1985, núm. 234, [pág. 30715]
- **Real Decreto 1360/1985**, de 1 agosto; ; Lotería y Rifas. *Reinstaurates the «primitive» lottery* (Reestablece la Lotería Primitiva o Lotería de Números) - BOE 7 agosto 1985, núm. 188, [pág. 24927]
- **Real Decreto 1082/1985**, de 11 junio; *Lotería nacional*. Regula la clasificación, provisión, funcionamiento, traslado y supresión de las Administraciones - BOE 5 julio 1985, núm. 160, [pág. 21142], rectificación BOE 19 octubre 1985, núm. 251 [pág. 33013]
- **Ley 46/1985, de 27 diciembre** Jefatura del Estado BOE 28 diciembre 1985, núm. 311, [pág. 40637]; rect. BOE 24 abril 1986, núm. 98 [pág. 14631] (castellano) RCL 1985\3041
- **Real Decreto 1067/1981**, de 24 abril RCL 1981\132 - 1 BOE 9 junio 1981, núm. 137, [pág. 12927]; *Games with tickets* Reglamento
- **Decreto de 23 de marzo de 1956** por el que se modifica la *Instrucción General de Loterías* – BOE 22 abril

### 3. Casino Gaming

- **Ley 18/1992**, de 1 julio; Inversiones. *Establishes certain normes concerning foreign investments in Spain* (Establece determinadas normas en materia de inversiones extranjeras en España) - BOE 3 julio 1992, núm. 159, [pág. 22833]
- **LEY 34/1987**, de 26 de diciembre, por la que se regula la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de *juegos de suerte, envite o azar* (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987)
- **Orden de 9 enero 1979**; Ministerio Interior; Casinos y Círculos de Recreo. *Regulations concerning Casinos* (Reglamento de Casinos de Juego) - BOE 23 enero 1979, núm. 20, [pág. 1710]
- **Orden de 9 octubre 1979**; Ministerio Interior; Juegos. *List of Games* (Catálogo) - BOE 31 octubre 1979, núm. 261, [pág. 25266]; rectificación BOE 26 noviembre 1979, núm. 283 [pág. 27245]

### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- **Orden de 26 febrero 2001**; Ministerio Interior; Juegos. *Actualizes the prizes of games and adapts the law to the Euro* (Actualiza el precio de la partida y los premios máximos en las máquinas recreativas y dicta las previsiones necesarias para su adaptación al euro) - BOE 2 marzo 2001, núm. 53, [pág. 7832]; rectificación BOE 10 marzo 2001, núm. 60 [pág. 8975]
- **Orden de 31 julio 2000**; Ministerio Fomento; Juegos-Metrología. *Regulates the metrologic control of machines* (Regula el control metrológico del Estado sobre los contadores incorporados a las máquinas recreativas y de azar de los tipos «B» y «C», reguladas por el Reglamento aprobado por el Real Decreto 2110/1998, de 2-10-1998) - BOE 15 agosto 2000, núm. 195, [pág. 29053]
- **Real Decreto 2110/1998**, de 2 octubre; Juegos. *Approves the regulations on gaming machines* (Aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar) - BOE 16 octubre 1998, núm. 248, [pág. 34227]
- **Orden de 28 mayo 1998**; Ministerio Economía y Hacienda; Máquinas recreativas y de azar. *Orders the imèplementation of a decision by the Audiencia Nacional concerning the handling fo the complementary tax* (Ordena el cumplimiento de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 octubre 1997 (JT 1997\1221), que anula la Orden 6-9-1990,

- relativa a la gestión del gravamen complementario de la tasa fiscal, establecido por la Ley 5/1990, de 29-6-1990) - BOE 11 julio 1998, núm. 165, [pág. 23275]
- **Ley 34/1987**, de 26 de diciembre, por la que se regula la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de *juegos de suerte*, envite o azar (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987)
  - **Orden de 15 octubre 1979**; Ministerio Interior; Juegos. Entrusts in the INI the exercise of the *State's monopoly on gaming machines* (Encomienda al Instituto nacional de Industria (INI) el ejercicio del monopolio del Estado sobre máquinas recreativas y de azar) - BOE 27 octubre 1979, núm. 258, [pág. 25011] (this norm seems to have been tacitly derogated)<sup>916</sup>;

## 5. Betting

- **Ley 34/1987**, de 26 de diciembre, *Regulates the competence to establish sanctions if the Public Administration in the field of gaming*. Se regula la *potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte*, envite o azar (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987)

## 6. Bingo

- **Resolución de 24 noviembre 2003**; Dirección General Trabajo; Bingo. *Provides for registre of the collective agreement concerning enterprises organizing Bingo* (Dispone la inscripción en el registro y publicación del Convenio Colectivo marco estatal para las empresas Organizadoras del Juego del Bingo (código Convenio número 9901905)) - BOE 11 diciembre 2003, núm. 296, [pág. 44142]
- **Orden INT/2499/2002, de 4 octubre**; Ministerio Interior; Bingo. *Modifies the regulations fo Bingo* (Modificación del Reglamento del Bingo aprobado por Orden 9-1-1979) - BOE 11 octubre 2002, núm. 244, [pág. 35895]
- **Orden de 21 febrero 1994**, Ministerio Economía y Hacienda; Bingo. *Fixes the value of Bingo cartoons* (Fija el valor de determinados cartones y dispone la ampliación de la serie AJ para ciertos valores faciales) - BOE 23 febrero 1994, núm. 46, [pág. 5831]
- **Orden de 6 septiembre 1993**; Ministerio Economía y Hacienda; Bingo. *Provides for the introduction of a new series of Bingo cartoons* (Elaboración de una nueva serie de cartones denominada AJ) - BOE 10 septiembre 1993, núm. 217, [pág. 26717]
- **Orden de 11 mayo 1993**; Ministerio Economía y Hacienda; Bingo. *Tax declaration for Bingo* (Aprueba el modelo de solicitud-liquidación de la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, devengada por las salas de bingo) - BOE 17 mayo 1993, núm. 117, [pág. 14777]
- **Ley 34/1987**, de 26 de diciembre, *Regulates the competence to establish sanctions if the Public Administration in the field of gaming*. Se regula la *potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte*, envite o azar (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987)
- **Orden de 9 octubre 1979**; Ministerio Economía y Hacienda; Bingo - BOE 31 octubre 1979, núm. 261, [pág. 25266]; rectificación BOE 26 noviembre 1979, núm. 283 [pág. 27245]

<sup>916</sup> According to the Westlaw database this order is still in force (Orden de 15 octubre 1979. JUEGOS - RCL 1979\2566). According to two FACOMARE's mails (one sent on the of 17 May, 2006 to the Centre for the Study of Gambling at the University of Salford, and on the 23.5.06 to the Swiss Institute of comparative Law), to the mail sent to the SICL by the Spanish Asociación de Casinos in 22.5.06 and to a similar mail received from the Spanish administration on the 6.6.06, this norm is tacitly derogated in light of the suppression, in 1996, of the Instituto Nacional de Industria and the establishment of the Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (Ley 5/1996, de 10 enero. Entidades de Derecho Público, RCL 1996\93).

- **Orden de 9 enero 1979**; Ministerio Economía y Hacienda; Juegos. *Regulation of Bingo* (Reglamento del bingo) - BOE 24 enero 1979, núm. 21, [pág. 1833]

## 7. Media Gambling Services

- **Ley 34/2002, de 11 julio** Jefatura de Estado, BOE 12 julio 2002, núm. 166, [pág. 25388]; rect. BOE 6 agosto 2002, núm. 187 [pág. 28951](castellano) *Telecommunications. Services of the information Society. Telecomunicaciones. Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico* [RCL 20021744]

## 8. Sales Promotional Gambling

- **Ley 34/1987**, de 26 de diciembre, *Regulates the competence to establish sanctions if the Public Administration in the field of gaming*. Se regula la *potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar* (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987).

## 9. Charity Gambling

- **Resolución de 29 junio 2004**; Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad; Organización Nacional de Ciegos. *Provides for the publication of the Regulations concerning the Lottery «El Combo»* (Dispone la publicación del Reglamento regulador del nuevo juego activo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, denominado «El Combo») - BOE 11
- **Orden de 23 marzo 2000**; Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales; Organización Nacional de Ciegos (ONCE). *Statutes of the Spanish National Blinds Organization* (Nuevos Estatutos) - BOE 13 abril 2000, núm. 89, [pág. 15245]
- **Real Decreto 358/1991, de 15 marzo**; Ministerio Asuntos Sociales; modificado por el Real Decreto 1200/1999. Organización Nacional de Ciegos. *Reorganization of the the National Blinds Organization* (Reordenación) - BOE 21 marzo 1991, núm. 69, [pág. 8963]; rectificación BOE 9 abril 1991, núm. 85 [pág. 10613](castellano)
- **Ley 34/1987**, de 26 de diciembre, *Regulates the competence to establish sanctions if the Public Administration in the field of gaming*. Se regula la *potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar* (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987)
- **Ley 16 julio 1949** (Jefatura de Estado, B.O. 17) *Raffles*. Normas para celebrar rifas
- **Orden 27 julio 1949** (Mº Hac., B.O. 7 agosto). *Raffles*. Instrucción de rifas.

## b) Provincial

### 1. General

#### – Andalucía:

**Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986**, *Gaming and Betting*. (reguladora de los Juego y Apuestas en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986)<sup>917</sup>

#### – Asturias:

**Ley del Principado de Asturias 3/2001**, de 4 de mayo, *Gaming and Betting*. Juego y Apuestas (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001)

<sup>917</sup> [http://www.mir.es/juego/menus/f\\_memoria.html](http://www.mir.es/juego/menus/f_memoria.html).

---

– **Castilla-La Mancha:**

**Ley 4/1999, de 31 de marzo**, *Gaming. Juego* de Castilla-La Mancha (B.O.E. nº 124/1999, de 25.5.1999)

– **Extremadura:**

**Ley 6/1998, de 18 de junio**, *Gaming. Juego* de Extremadura (B.O.E. nº 193, de 13.8.1998), modificada por la también Ley 11/1998, de 16 de diciembre (B.O.E. nº 18, de 21.1.1999)

– **Galicia:**

**Ley 14/1985, de 23 de octubre**, *Gaming and Betting. Juego y apuestas* en Galicia (B.O.E. nº 57, de 7.3.1986), modificada por la también Ley 7/1991, de 19 de junio (B.O.E. nº 234, de 30.9.1991)

– **La Rioja:**

**Ley 5/1999, de 13 de abril**, *Gaming. Reguladora del juego* en la Comunidad Autónoma de La Rioja (B.O.E. nº 100, de 27.4.1999)

– **Madrid:**

**Ley 6/2001, de 3 de julio**, *Gaming. Juego* en la Comunidad de Madrid (B.O.E. nº 179, de 27 de julio)

– **Navarra:**

**Ley 11/1989, de 27 de junio**, *Gaming. Por la que se regula el juego* en la Comunidad Foral de Navarra (B.O.E. nº 234, de 10.10.1989), modificada por la también Ley 3/1999, de 2 de marzo (B.O.E. nº 95, de 21.4.1999)

– **País Vasco:**

**Decreto 277/1996, de 26 noviembre.** Juegos, Gaming, Catalogue of games. Juegos. Aprueba el Catálogo de Juegos, Departamento Interior. BO. País Vasco 20 diciembre 1996, núm. 245, [pág. 19949]; LPV 1996\498.

– **Valencia:**

**Ley 4/1988, de 3 de junio**, *Gaming. Por la que se establecen las normas reguladoras del Juego* en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001)

## 2. Lotteries

### – Cataluña:

**Decreto 240/2004, de 30 marzo** [LCAT 2004\154] Departament interior DO. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; JUEGOS. *Approves the catalogue of games*. Aprueba el *catálogo de juegos y apuestas* autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación

**Decret 285/1994, de 4 de novembre**, Approves the rules of the lottery named Supertoc. D'aprovació del Reglament de la loteria denominada Supertoc, organitzada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat (DOGC 1972 de 14.11.1994)<sup>918</sup>

**Ordre de 5 d'octubre de 1987**, *Approves the rules of the Semi-Active lottery*. Aprova el Reglament de la Loteria Semi-activa organitzada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat (DOGC 900 de 09.10.87)<sup>919</sup>

**Decret 241/1986, de 4 d'agost**, Approves the rules of Lottery. Fixa el Reglament General dels jocs de Loteria, organitzats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat de Catalunya (Correcció d'errades en el DOGC n. 731, p. 2888, de 25.8.1986 i en el DOGC n. 767, p. 3884, de 17.11.1986). (DOGC 728 de 18.08.1986)<sup>920</sup>

## 3. Casino Gaming

### – Andalucía:

**Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986**, *Gaming and Betting*. Reguladora de los Juego y Apuestas en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986)<sup>921</sup>

**Decreto 305/2003, de 21 de octubre**, *Modifies Decree 229/1988 on regulation of Casinos*, se modifican determinados artículos del reglamento de casinos de juego de la comunidad autónoma de andalucía, aprobado por decreto 229/1988, de 31 de mayo, y se regula el régimen aplicable a las modalidades del punto y banca. *BOJA núm. 213, de 5 de noviembre 2003*

### – Astúrias:

**Bopa Nº 182** - Martes, 6 de agosto de 2002<sup>922</sup>

**Ley del Principado de Asturias 3/2001**, de 4 de mayo, *Gaming and Betting*. Juego y Apuestas (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001)

**Decreto 96/2002, de 18 de julio**, *Regulation of Casinos*, se aprueba el reglamento de casinos de juego BOPA núm. 182, de 6 de agosto de 2002

### – Canarias:

**Decreto 299/2003, de 22 diciembre** Consejería presidencia y justicia BO. Canarias 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAN 2003\427 Juegos Y Apuestas. *Planifies gaming and betting in Canarias*. Planifica los juegos y apuestas en Canarias

**Decreto 204/2001, de 3 de diciembre**, 2001/162 - Lunes 17 de Diciembre de 2001; I. Disposiciones generales; Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica; 1771,

<sup>918</sup> <http://www.gencat.net/interior/leg/1994d285.htm>

<sup>919</sup> <http://www.gencat.net/interior/leg/19871005.htm>

<sup>920</sup> <http://www.gencat.net/interior/leg/1986d241.htm>

<sup>921</sup> [http://www.mir.es/juego/menus/f\\_memoria.html](http://www.mir.es/juego/menus/f_memoria.html)

<sup>922</sup> [http://www.etsimo.uniovi.es/bopa/2002/08/10290\\_01.htm](http://www.etsimo.uniovi.es/bopa/2002/08/10290_01.htm)

*Approves regulations for casinos.* Por el que se aprueba el Reglamento de *Casinos de Juego* de la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>923</sup>

**Ley 6/1999, de 26 de marzo, *Gaming and Betting*.** De los *Juegos y Apuestas* en Canarias (B.O.E. 97, de 23.4.1999)

– **Cantabria:**

**Decreto 127/2002, de 24 de octubre, *Approves the regulations of casinos*.** Por el que se aprueba el *Reglamento de Casinos de Juego* de Cantabria<sup>924</sup>

**Ley 4/1998, de 2 de marzo, Norms regulating games, Normas reguladoras del juego,** BOC núm. 54, de 17 de marzo de 1998. BOE núm. 106, de 4 de mayo de 1998.

– **Castilla-La Mancha:**

**Ley 4/1999, de 31 de marzo, *Gaming*.** Del Juego de Castilla-La Mancha (B.O.E. nº 124/1999, de 25.5.1999)

**Decreto 90/2000, de 11 de abril, *Regulations of Casinos*,** se crea el reglamento de casinos de juego DOCM núm. 36, de 14 de abril de 2000.

– **Extremadura:**

**Ley 6/1998, de 18 de junio, *Gaming*.** Por la que se regula el *Juego* de Extremadura (B.O.E. nº 193, de 13.8.1998), modificada por la también Ley 11/1998, de 16 de diciembre (B.O.E. nº 18, de 21.1.1999)

**Decreto 115/2000, de 16 de mayo, *Regulations of casinos*,** se crea el reglamento de casinos de juego doe núm. 59, de 23 de mayo de 2000

– **Galicia:**

**Ley 14/1985, de 23 de octubre, *Gaming and Betting*.** Del *juego y apuestas* en Galicia (B.O.E. nº 57, de 7.3.1986), modificada por la también Ley 7/1991, de 19 de junio (B.O.E. nº 234, de 30.9.1991)

**Decreto 112/2005, de 14 de abril, *Regulation of Poker*,** se aprueba el reglamento del juego del póker en los casinos de juego en la Comunidad Autónoma de Galicia. dog núm. 93, de 16 de mayo de 2005; rect. dog núm. 102, de 30 de mayo de 2005

– **La Rioja:**

**Ley 5/1999, de 13 de abril, *Gaming*.** Reguladora del *juego* en la Comunidad Autónoma de La Rioja (B.O.E. nº 100, de 27.4.1999).

**Decreto 52/2001, de 7 diciembre, *Regulation of Casinos*,** se crea el reglamento de casinos de juego BOR núm. 148, de 11 de diciembre de 2001

– **Madrid:**

**Ley 6/2001, de 3 de julio, *Gaming*.** Del *juego* en la Comunidad de Madrid (B.O.E. nº 179, de 27 de julio)

<sup>923</sup> <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2001/162/001.html>

<sup>924</sup> [http://www.gobcantabria.es/portal/page?\\_pageid=33,33359&\\_dad=interportal&\\_schema=INTERPORTAL&group\\_id=33&page\\_id=111230&item\\_id=138885](http://www.gobcantabria.es/portal/page?_pageid=33,33359&_dad=interportal&_schema=INTERPORTAL&group_id=33&page_id=111230&item_id=138885)

**Orden 2071/1995, de 24 octubre**, *Modifies the Regulation of Casinos*, de la consejería hacienda, por la que se modifica la Orden Ministerial 9 enero 1979, de reglamento de casinos de juegos *BOCM núm. 262, de 3 de noviembre de 1995*

**Decreto 151/2002, de 5 de septiembre**, *Approves the Regulation of Poker in Casinos*, se aprueba el reglamento de juego del póquer en los casinos de juego de la comunidad de madrid.*BOCM núm. 227, de 24 de septiembre de 2002*

– **Murcia:**

**Ley 2/1995, de 15 de marzo**, *Gaming*. Reguladora del juego y apuestas de la Región de Murcia (B.O.E. nº 131, de 2.6.1995) Modificada por la Ley 9/1999 (B.O.E. 87, de 11 de abril del 2000)

**Decreto 26/1996, de 29 de mayo**, *Regulation of Casinos*, se aprueba el Reglamento de casinos de juego BORM núm. 134, de 11 de junio de 1996

**Decreto 13/2000, de 9 de marzo**, *Modifies the Regulation of Casinos*, se modifica el decreto 26/1996, de 29 de mayo, que aprueba el reglamento de casinos de juego *BORM núm. 67, de 21 de marzo de 2000*

– **País Vasco:**

**Ley 4/1991, de 8 de noviembre**, *Gaming*. Reguladora del juego en el País Vasco (B.O.P.V. nº 237, DE 25.11.1991)

**Decreto 304/1993, de 23 de noviembre**, *Installation of Casinos*, se planifica la instalación de casinos de juego BOPV núm. 10, de 17 de enero de 1994

– **Valencia:**

**Ley 4/1988, de 3 de junio**, *Gaming*. Por la que se establecen las normas reguladoras del Juego en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001)

**Ley 4/1988, de 3 de junio**, *Norms Regulating Gaming*, normas reguladoras del juego dogv núm. 842, de 9 de junio de 1988,BOE núm. 162, de 7 de julio de 1988 [modificados los artículos 6 y 11 por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión financiera y administrativa, y de organización de la Generalitat. DOGV núm. 5.166. Viernes, 30 de diciembre de 2005 – artículos 57 y 58]

**Decreto 215/1994, de 17 de octubre**, *Regulation of Casinos*, se crea el reglamento de casinos de juego de la Comunidad, DOGV núm. 2385, de 11 de noviembre de 1994



---

**4. Machine Gambling Outside Casinos****– Andalucía**

**Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986**, *Gaming and Betting*. Reguladora de los Juego y Apuestas en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986)<sup>925</sup>

**Decreto 250/2005, de 22 de noviembre**, *Regulation of Gaming Machines*, se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar, de salones recreativos y de juego y del registro de empresas de juego de la comunidad autónoma de andalucía. BOJA núm. 237, de 5 de diciembre de 2005; rect. BOJA núm. 45 de 8 de marzo de 2006

**– Aragón**

**Decreto 332/2001, de 18 diciembre** Departamento Presidencia y Relaciones Institucionales BO. Aragón 21 diciembre 2001, núm. 150, [pág. 9979]; rect. BO. Aragón 24 abril 2002, núm. 48 [pág. 3924](castellano) LARG 2001\445 Juegos. *Regulations of machine gaming*. Reglamento de Máquinas de Juego y Salones

**Decreto 233/2004, de 2 de noviembre**, *Modifies the Regulation of Gaming Rooms and Machines*, se modifica el reglamento de máquinas de juego y salones, aprobado por el decreto 332/2001, de 18 de diciembre. BOA núm. 141, de 1 de diciembre de 2004, rect. BOA núm. 153, de 31 de diciembre de 2004

**– Asturias:**

**Ley del Principado de Asturias 3/2001**, de 4 de mayo, *Gaming and Betting*. Juego y Apuestas (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001).

**Decreto 30/2001, de 15 de marzo**, *Modifies the Regulation of Gaming Machines*, se modifica el Decreto 77/1997, de 27 de noviembre, de reglamento de máquinas recreativas y de azar BOPA núm. 71, de 26 de marzo de 2001

**– Cantabria:**

**Decreto 123/1999, de 11 de noviembre**, *Gaming Machines*. Por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de Cantabria<sup>926</sup>

**Decreto 11/2003, de 6 de febrero**, *Modifies the Regulation of Gaming Machines*, por el que se modifica el reglamento de máquinas recreativas y de azar aprobado por el decreto 123/1999, de 11 de noviembre. BOC núm. 31, de 14 de febrero de 2003

**– Canarias:**

**Ley 6/1999, de 26 de marzo**, *Gaming and Betting*. De los Juegos y Apuestas en Canarias (B.O.E. 97, de 23.4.1999)

**Decreto 162/2001, de 30 julio**, *Regulation of gaming Machines*, por el que se crea el Reglamento de las máquinas recreativas y de azar.doc núm. 111, de 22 agosto de 2001, rect. doc núm. 132, de 10 octubre de 2001

---

<sup>925</sup> [http://www.mir.es/juego/menus/f\\_memoria.html](http://www.mir.es/juego/menus/f_memoria.html)

<sup>926</sup> [http://www.gobcantabria.es/portal/page?\\_pageid=33,33359&\\_dad=interportal&\\_schema=INTERPORTA&group\\_id=33&page\\_id=111230&item\\_id=138855](http://www.gobcantabria.es/portal/page?_pageid=33,33359&_dad=interportal&_schema=INTERPORTA&group_id=33&page_id=111230&item_id=138855)

---

**– Castilla-La Mancha:**

**Ley 4/1999, de 31 de marzo**, Gaming. *Del Juego* de Castilla-La Mancha (B.O.E. nº 124/1999, de 25.5.1999)

**Decreto 6/2004, de 27 de enero**, *Regulation of Gaming Machines*, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas de juego en castilla-la mancha DOCM NÚM. 13, 30 de Enero de 2004

**– Castilla y León:**

**Ley 4/1998, de 24 de junio**, *Gaming and Betting*. Reguladora del *Juego y de las Apuestas* de Castilla y León (B.O.E. nº 197, de 18.8.1998), modificada por la también Ley 13/1998, de 23 de diciembre (B.O.E. nº 31, de 5.2.1999)

**Decreto 12/2005, de 3 de febrero**, *Regulations of Gaming Machines*. Por el que se aprueba el Reglamento regulador de las *máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego* de la Comunidad de Castilla y León<sup>927</sup>

**– Cataluña:**

**Decreto 22/2005, de 22 de febrero**, Regulation of recreative rooms and Gaming. De aprobación del Reglamento de *salones recreativos y de juego* - Cataluña<sup>928</sup>,

**Decreto 23/2005, de 22 de febrero**, Regulation of Recreative and Chance Machines. Por el que se aprueba el Reglamento de *máquinas recreativas y de azar* - Cataluña<sup>929</sup>

**– Extremadura:**

**Ley 6/1998, de 18 de junio**, *Gaming*. Por la que se regula el *Juego* de Extremadura (B.O.E. nº 193, de 13.8.1998), modificada por la también Ley 11/1998, de 16 de diciembre (B.O.E. nº 18, de 21.1.1999)

**Decreto 166/2001, de 6 de noviembre**, *Adaptation to the Euro in the field of Gaming Machines*, de adaptación en materia de máquinas recreativas y de azar, y bingos. DOE núm. 131, de 13 noviembre 2001; rect. DOE núm. 144, de 18 diciembre 2001.

**– Galicia:**

**Ley 14/1985, de 23 de octubre**, *Gaming and Betting*. Del *juego y apuestas* en Galicia (B.O.E. nº 57, de 7.3.1986), modificada por la también Ley 7/1991, de 19 de junio (B.O.E. nº 234, de 30.9.1991)

**Decreto 570/2005, de 29 diciembre**. Juegos. *Gaming, Planning of Machines type B*, Juegos. Establece el Plan de máquinas de juego tipo B en la Comunidad Autónoma de Galicia, DO. Galicia 30 diciembre 2005, núm. 250, [pág. 20548]; LG 2005\395

**Decreto 106/1998, de 12 de febrero**, *Regulation of Gaming Machines*, por el que se crea el reglamento de máquinas recreativas y de azar dog núm. 64, de 3 de abril de 1998

---

<sup>927</sup> <http://bocyl.jcyl.es/servlet/servletpdf?cntr=1&fdr=1158&file=2317&ext=PDF&num=16>

<sup>928</sup> <http://www.gencat.net/eadop/imagenes/4330/05039003.pdf>

<sup>929</sup> <http://www.gencat.net/eadop/imagenes/4330/05039015.pdf>

**Decreto 15/2004, de 15 de enero**, *Modifies the regulation of Gaming Machines*, por el que se modifica el artículo 14.1º del reglamento de máquinas recreativas y de azar, aprobado por el decreto 106/1998, de 12 de febrero. *dog núm. 18, de 28 de enero de 2004*

– **La Rioja:**

**Ley 5/1999, de 13 de abril**, *Gaming*. Reguladora del *juego* en la Comunidad Autónoma de La Rioja (B.O.E. nº 100, de 27.4.1999)

**Decreto 64/2005, de 4 de noviembre**, *Regulation of Gaming Machines*, por el que se aprueba el reglamento de máquinas de juego de La Rioja *BOR núm. 148, de 10 de Noviembre de 2005, rect. BOR núm. 158, de 1 de diciembre de 2005*

– **Madrid:**

**Ley 6/2001, de 3 de julio**, *Gaming*. Del *juego* en la Comunidad de Madrid (B.O.E. nº 179, de 27 de julio)

**Decreto 97/1998, de 4 de junio**, *Regulation of Installation and Exploitation of gaming Machines*, por el que se aprueba el reglamento de explotación e instalación de máquinas recreativas, recreativas con premio programado y de azar de la comunidad de Madrid *BOCM núm. 146, de 22 de Junio de 1998; rect. BOCM núm. 148, de 24 de Junio de 1998*

– **Murcia:**

**Ley 2/1995, de 15 de marzo**, *Gaming and Betting*. Reguladora del *juego y apuestas* de la Región de Murcia (B.O.E. nº 131, de 2.6.1995) Modificada por la Ley 9/1999 (B.O.E. 87, de 11 de abril del 2000)

**Decreto 61/2001, de 31 de agosto**, por el que se aprueba el reglamento de máquinas recreativas y de azar y modifica el decreto 28/1996, de catálogo de juegos y apuestas *borm núm. 208, de 7 de septiembre de 2001*

– **Navarra:**

**Ley 11/1989, de 27 de junio**, *Gaming*. Por la que se regula el *juego* en la Comunidad Foral de Navarra (B.O.E. nº 234, de 10.10.1989), modificada por la también Ley 3/1999, de 2 de marzo (B.O.E. nº 95, de 21.4.1999)

**Decreto foral 7/1990, de 25 de enero**, *Regulation of Gaming Machines*, por el que se crea el Reglamento de máquinas recreativas *bon núm. 22, de 19 de febrero de 1990*

**Decreto foral 96/1993, de 22 de marzo**, *Modifies the Annex of the Regulation approved by Decreto foral 7/1990*, por el que se modifica el anexo al reglamento aprobado por decreto foral 7/1990, de 25 de enero *bon núm. 42, de 7 de abril de 1993, rect. bon núm. 58, de 10 de mayo de 1993*

– **Valencia:**

**Ley 4/1988, de 3 de junio**, *Gaming*. Por la que se establecen las normas reguladoras del *Juego* en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley

14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001)

**Decreto 155/1998, de 29 de septiembre, *Regulation of Gaming Machines***, por el que se aprueba el reglamento de máquinas recreativas y de azar  
*dogv núm. 3351, de 15 de octubre de 1998; rect. dogv núm. 3364, de 3 de noviembre de 1998*

**Orden de 9 de diciembre de 1998, de la conselleria economía, hacienda y administración pública, *Development of the Regulation of Gaming Machines***, por la que se desarrolla el Reglamento de máquinas recreativas y de azar aprobado por Decreto 155/1998, de 29 de septiembre. *dogv núm. 3396, de 18 de diciembre de 1998*

**Decreto 192/2001, de 18 de diciembre, *Modifies Decree 155/1998***, por el que se modifican determinados preceptos del decreto 155/1998, de 29 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de máquinas recreativas y de azar *dogv núm. 4153, de 21 de diciembre de 2001*

– **País Vasco:**

**Ley 4/1991, de 8 de noviembre, *Gaming***. Reguladora del *juego* en el País Vasco (B.O.P.V. nº 237, DE 25.11.1991)

**Decreto 308/1996, de 24 de diciembre, *Regulation of Gaming Machines***, por el que se crea el reglamento de máquinas de juego, auxiliares y otros sistemas e instalaciones, B.O.P.V. núm. 17, de 27 de enero de 1997

**Decreto 25/2000, de 8 de febrero, *Modifies Decree 308/1996***, por el que se modifica el decreto 308/1996, de 24 de diciembre, que aprueba el reglamento de máquinas de juego, auxiliares y otros sistemas e instalaciones B.O.P.V. núm. 37, de 23 de febrero de 2000

**5. Betting**

– **Andalucía:**

Consejería Gobernación *Hipodromos y Apuestas. Regulations on Horse racing*. Modifica determinados artículos del **Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 295/1995, de 19-12-1995 (LAN 1996\30)**, en su redacción dada por el Decreto 222/1999, de 2-11-1999 (LAN 1999\381) BO. Junta de Andalucía 24 septiembre 2003, núm. 184, [pág. 20285]; rect. BO. Junta de Andalucía 28 octubre 2003, núm. 207 [pág. 22412] (castellano) LAN 2003\467 Decreto 255/2003, de 16 septiembre

– **Asturias:**

**Ley del Principado de Asturias 3/2001, *Gaming and Betting***. De 4 de mayo, de *Juego y Apuestas* (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001)

**Ley 3/2001, de 4 de mayo, *Regulation of Gamiing and Betting***, de las normas reguladoras de los juegos y las normas reguladoras de los juegos y las apuestas BOPA núm. 110, de 14 de mayo de 2001.boe núm.152, de 26 de junio de 2001, [el artículo 4 de la ley 7/2005, de 29

*de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los presupuestos generales para 2006 modifica la ley 3/2001 de juegos y apuestas]*

**Decreto 94/2002, de 18 de julio, *Regulation of Gaming and Betting***, por el que se crea la ordenación de juegos y las apuestas BOPA núm. 182, de 6 de agosto de 2002

**Decreto 95/2002, de 18 de julio, *Catalogue of Games***, por el que se aprueba el catálogo de juegos y apuestas BOPA núm. 182, de 6 de agosto de 2002

**Decreto 107/2005, de 27 de octubre, *Modifies Decree 95/2002***, de primera modificación del decreto 95/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el catálogo de juegos y apuestas del principado de asturias. BOPA núm. 255, de 4 de noviembre de 2005

– **Baleares:**

**Orden de 9 abril 2002, *Horse and Galgo racing. Carreras de caballos y de galgos***. Conselleria Interior. Desarrolla el Decreto 108/2001, de 3-8-2001 (LIB 2001\271), que regula las apuestas hípcas y otros juegos de promoción de trote BO. Illes Balears 13 abril 2002, núm. 45, [pág. 5708]; LIB 2002\125

– **Canarias:**

**Ley 6/1999, de 26 de marzo, *Gaming and Betting***. De los Juegos y Apuestas en Canarias (B.O.E. 97, de 23 .4.1999).

**Decreto 182/1990, de 5 septiembre, *Regulation of Lottery games***, por el que se crea el reglamento general de los juegos de lotería organizados por el organismo canario de juegos y apuestas doc núm. 122, de 28 septiembre de 1990

– **Castilla-La Mancha:**

**Ley 4/1999, de 31 de marzo, *Gaming***. Del Juego de Castilla-La Mancha (B.O.E. nº 124/1999, de 25.5.1999)

– **Castilla y León:**

**Ley 4/1998, de 24 de junio, *Gaming and Betting***. Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León (B.O.E. nº 197, de 18.8.1998), modificada por la también Ley 13/1998, de 23 de diciembre (B.O.E. nº 31, de 5.2.1999)

– **Cataluña:**

**Decreto 455/1983, de 22 septiembre, Departament governació DO. Generalitat de Catalunya 11 noviembre 1983, núm. 380; *Horse and Galgo racing. Carreras de caballos y de galgos***. Regulación de las carreras de caballos con apuestas, LCAT 1983\1827

**Decreto 241/1986, de 4 agosto, *Development of the Lottery Regulation***, por el que se desarrolla reglamento general de los juegos de lotería organizados por la entidad autónoma de juegos y apuestas de la generalidad \_dogc núm. 728, de 18 de agosto de 1986; rect. DOGC núm. 767, de 17 de noviembre de 1986

**Decreto 182/1995, de 25 de enero**, *Modifies Decreto 241/1986*, se modifica el art. 23 de decreto 241/1986, de 4 de agosto de 1986, de reglamento general de los juegos de lotería organizados por la entidad autónoma de juegos y apuestas de la generalidad DOGC núm. 2066, de 23 de junio de 1995

**Orden de 17 octubre 1985**, *Regulation of Horse Racing Betting*, del Departament Governació, por el que se crea el reglamento de apuestas hípcas DOGC núm. 605, de 25 de octubre de 1985

– **Extremadura:**

**Ley 6/1998, de 18 de junio**, *Gaming*. Por la que se regula el *Juego* de Extremadura (B.O.E. nº 193, de 13.8.1998), modificada por la también Ley 11/1998, de 16 de diciembre (B.O.E. nº 18, de 21.1.1999)

– **Galicia:**

**Ley 14/1985, de 23 de octubre**, *Gaming and Betting*. Del *juego y apuestas* en Galicia (B.O.E. nº 57, de 7.3.1986), modificada por la también Ley 7/1991, de 19 de junio (B.O.E. nº 234, de 30.9.1991)

– **La Rioja:**

**Ley 5/1999, de 13 de abril**, *gaming*. Reguladora del *juego* en la Comunidad Autónoma de La Rioja (B.O.E. nº 100, de 27.4.1999)

**Decreto 53/2004, de 8 de octubre**, *Planification of Gaming and Betting in La Rioja*, por el que se modifica el decreto 3/2001, de 26 de enero, por el que se planifican los juegos y apuestas de la comunidad autónoma de la rioja bor núm. 130, de 12 de octubre de 2004

– **Madrid:**

**Decreto 105/2004, de 24 de junio**, *Gaming*. Del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el *Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar* en la Comunidad de Madrid.<sup>930</sup>

**Ley 6/2001, de 3 de julio**, *Gaming*. Del *juego* en la Comunidad de Madrid (B.O.E. nº 179, de 27 de julio)

**Decreto 32/2004, de 19 de febrero**, *Catalogue of Games*, por el que se aprueba el Catálogo parcial de juegos y apuestas de la comunidad de Madrid *BOCM núm. 45, de 23 de febrero de 2004 [el artículo 19 de la ley 7/2005, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas modifica la ley 3/2000 de juegos de suerte, envite, azar y apuestas]*

**Decreto 114/2005, de 13 de octubre**, *Modifies the Regulation of Horse Racing Betting*, de la Consejería de Hacienda, por el que se modifica el reglamento por el que se regulan las apuestas hípcas en la Comunidad de Madrid, aprobado por decreto 148/2002, de 29 de agosto. *bocm núm. 245, de 14 de octubre de 2005*

<sup>930</sup> [http://www.madrid.org/comun/bocm/Html/0,2930,3029\\_14210\\_14472\\_12259024\\_20040630\\_4,00.html](http://www.madrid.org/comun/bocm/Html/0,2930,3029_14210_14472_12259024_20040630_4,00.html)

---

**– Murcia:**

**Ley 2/1995, de 15 de marzo**, *Gaming and Betting*. Reguladora del *juego y apuestas* de la Región de Murcia (B.O.E. nº 131, de 2.6.1995) Modificada por la Ley 9/1999 (B.O.E. 87, de 11 de abril del 2000)

**– Navarra:**

**Ley 11/1989, de 27 de junio**, Gaming. Por la que se regula el *juego* en la Comunidad Foral de Navarra (B.O.E. nº 234, de 10.10.1989), modificada por la también Ley 3/1999, de 2 de marzo (B.O.E. nº 95, de 21.4.1999)

**Decreto foral 95/1991, de 21 de marzo**, *Catalogue of Games*, por el que se aprueba catálogo de juegos y apuestas BON núm. 46, de 12 de abril de 1991

**Decreto foral 599/1995, de 26 de diciembre**, *Modifies Decreto foral 95/1991*, por el que se elimina la disposición transitoria primera del decreto foral 95/1991, de 21 de marzo, de aprobación del catálogo de juegos y apuestas *bon núm. 6, de 12 de enero de 1996*

**Decreto foral 166/1997, de 23 de junio**, *Modifies the Catalogue of Games*, por el que se modifica el catálogo de juegos y apuestas, aprobado por decreto foral 95/1991, de 21 de marzo, incluyendo el bingo acumuladobon núm. 88, de 23 de julio de 1997

**– Valencia:**

**Ley 4/1988, de 3 de junio**, Gaming. Por la que se establecen las normas reguladoras del *Juego* en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001)

**– País Vasco:**

**Decreto 95/2005, de 19 abril**, Departamento interior BO. País Vasco 17 mayo 2005, núm. 91, [pág. 8737]; *Betting*. Apuestas. Aprueba el Reglamento de *Apuestas* de la Comunidad Autónoma de Euskadi LPV 2005\218

**Decreto 68/2005, de 5 abril**, Departamento interior BO. País Vasco 15 abril 2005, núm. 71, [pág. 6487]; *Betting*. APUESTAS. Apuestas Hípicas en la Comunidad Autónoma de Euskadi LPV 2005\162

**Ley 4/1991, de 8 de noviembre**, *Gaming*. Reguladora del *juego* en el País Vasco (B.O.P.V. nº 237, DE 25.11.1991

**6. Bingo****– Andalucía:**

**Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986**, *Gaming and Betting*. Reguladora de los Juego y Apuestas en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986)<sup>931</sup>

**Decreto 513/1996, de 10 diciembre**, *Regulation of Bingo*, por el que se crea el Reglamento del bingo BOJA núm. 144, de 14 diciembre de 1996

**Decreto 224/2002, de 3 septiembre**, *Modifies the Bingo Regulation*, por el que se modifica determinados artículos del Reglamento de juego del bingo aprobado por el decreto 513/1996, de 10 de diciembre BOJA núm. 111, de 21 septiembre de 2002

**– Asturias**

**Ley del Principado de Asturias 3/2001**, *Gaming and Betting*. De 4 de mayo, de Juego y Apuestas (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001)

**Decreto 7/1998, de 19 de febrero**, *Bingo Regulation*, por el que se crea el Reglamento del bingo BOPA núm. 51, de 3 de marzo de 1998

**– Baleares:**

**Orden del Consejero de Interior de 15 de febrero de 2005**<sup>932</sup>, *Bingo*. Orden del Consejero de Interior de 15 de febrero de 2005, por la que se regulan diversos aspectos en materia de *bingos*

**Orden de 30 diciembre 2005**. JUEGOS, *Gaming*. *Approves the catalogue of games*. Juegos. Aprueba el Catálogo de juegos de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, LIB 2006\6. Conselleria interior BO. Illes Balears 19 enero 2006, núm. 8, [pág. 46];

**– Canarias:**

**Decreto 299/2003, de 22 diciembre** Consejería Presidencia y Justicia. BO. **Canarias** 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; *Gaming and Betting*. LKAN 2003\427 JUEGOS Y APUESTAS. Planifica los *juegos y apuestas* en Canarias:

**Ley 6/1999, de 26 de marzo**, *Gaming and Betting*. De los *Juegos y Apuestas* en Canarias (B.O.E. 97, de 23.4.1999)

**Decreto 85/2002, de 2 julio**, *Regulation of Bingo*, por el que se aprueba el reglamento del juego del bingo en la Comunidad Autónoma de Canarias *doc núm. 97, de 17 julio de 2002*

**– Cantabria:**

**Decreto 122/1999, de 4 de noviembre**, *Bingo Regulation*, se aprueba el reglamento del juego del *bingo* de Cantabria<sup>933</sup>

<sup>931</sup> [http://www.mir.es/juego/menus/f\\_memoria.html](http://www.mir.es/juego/menus/f_memoria.html)

<sup>932</sup> BOIB núm. 32, de 24 de febrero in:  
[http://www.caib.es/boib/interior.es.jsp?p\\_numero=2005032](http://www.caib.es/boib/interior.es.jsp?p_numero=2005032)



**Decreto 9/2003, de 6 de febrero**, *Modifies the Bingo Regulation*, por el que se modifica el reglamento del juego del bingo aprobado por el decreto 122/1999, de 4 de noviembre. BOC núm. 31, de 14 de febrero de 2003

– **Castilla y León:**

**Ley 4/1998, de 24 de junio**, Gaming. Reguladora del *Juego y de las Apuestas* de Castilla y León (B.O.E. nº 197, de 18.8.1998), modificada por la también Ley 13/1998, de 23 de diciembre (B.O.E. nº 31, de 5.2.1999)

**Decreto 14/2003, de 30 de enero**, *Regulation of Bingo*, por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León. BOCYL núm. 21, de 31 de enero de 2003

**Decreto 53/2005, de 7 de julio**, *Modifies the Bingo Regulation*, por el que se modifica el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por decreto 14/2003, de 30 de enero. BOCYL. núm. 135, 13 de julio de 2005

– **Castilla-La Mancha:**

**Ley 4/1999, de 31 de marzo**, Gaming. Del *Juego* de Castilla-La Mancha (B.O.E. nº 124/1999, de 25.5.1999)

**Decreto 177/2002, de 10 de diciembre**, *Regulation of Bingo*, por el que se aprueba el reglamento del juego del bingo de castilla-la mancha docm núm. 158, de 20 de diciembre de 2002. BOE núm. 127, de 28 de mayo de 1999

– **Ceuta y Melilla:**

**Orden INT/3424/2004, de 4 de octubre**, Ministerio del interior, *Bingo*. De modificación del Reglamento del Juego del Bingo, aprobado por Orden de 9 de enero de 1979. De acuerdo con lo establecido en los arts 21, apartados 1.21, de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla, aprobados por Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, se atribuyen a las mencionadas Ciudades las competencias en materia de *casinos, juegos y apuestas*, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas - Lunes 25 octubre 2004 BOE núm. 257<sup>934</sup>

– **Extremadura:**

**Ley 6/1998, de 18 de junio**, Gaming. Por la que se regula el *Juego* de Extremadura (B.O.E. nº 193, de 13.8.1998), modificada por la también Ley 11/1998, de 16 de diciembre (B.O.E. nº 18, de 21.1.1999)

**Decreto 61/1996, de 7 de mayo**, *Regulates the "Bingo acumulativo"*, regula la modalidad del bingo acumulativo DOE núm. 55, de 14 mayo de 1996

---

<sup>933</sup> [http://www.gobcantabria.es/portal/page?\\_pageid=33,33359&\\_dad=interportal&\\_schema=INTERPORTAL&group\\_id=33&page\\_id=111230&item\\_id=138850](http://www.gobcantabria.es/portal/page?_pageid=33,33359&_dad=interportal&_schema=INTERPORTAL&group_id=33&page_id=111230&item_id=138850)

<sup>934</sup> <http://www.eniac.es/usuarios/pguzman/juego/rioja/novedades2.html>

**Decreto 166/2001, de 6 de noviembre**, *Adaptation to the Euro of Gaming Machines and Bingo*, de adaptación en materia de máquinas recreativas y de azar, y bingos. DOE núm. 131, de 13 noviembre 2001; rect. doe núm. 144, de 18 diciembre 2001

– **Galicia:**

**Ley 14/1985, de 23 de octubre**, *Gaming and Betting*. Del juego y apuestas en Galicia (B.O.E. nº 57, de 7.3.1986), modificada por la también Ley 7/1991, de 19 de junio (B.O.E. nº 234, de 30.9.1991)

**Decreto 181/2002, de 10 mayo**, *Regulation of Bingo*, por el que se crea el Reglamento del juego del bingo dog núm. 100, de 27 de mayo de 2002

– **La Rioja:**

**Ley 5/1999, de 13 de abril**, *Gaming*. Reguladora del juego en la Comunidad Autónoma de La Rioja (B.O.E. nº 100, de 27.4.1999)

**Decreto 51/2001, de 30 noviembre**, *Regulates the game of "Bingo acumulativo"*, por el que se modifica el decreto 92/1995, de 27 de octubre, que regula la modalidad del bingo acumuladobor núm. 145, de 4 de diciembre de 2001

– **Madrid**

**Decreto 105/2004, de 24 de junio**, *Gaming*. Del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de los *Juegos Colectivos de Dinero y Azar* en la Comunidad de Madrid<sup>935</sup>

– **Murcia:**

**Ley 2/1995, de 15 de marzo**, *Gaming and Betting*. Reguladora del juego y apuestas de la Región de Murcia (B.O.E. nº 131, de 2.6.1995) Modificada por la Ley 9/1999 (B.O.E. 87, de 11 de abril del 2000)

**Decreto 63/1997, de 31 de julio**, *Regulation of Bingo*, por el que se aprueba el reglamento del bingo y modifica el catálogo de juegos y apuestas BORM núm. 191, de 20 de agosto de 1997

**Decreto 171/2003, de 7 de noviembre**, *Modifies the Catalogue of Games*, por el que se modifica el catalogo de juegos y apuestas y el reglamento del juego del bingo, ambos en la región de murcia BORM núm. 267, de 18 de noviembre de 2003

– **Navarra:**

**Ley 11/1989, de 27 de junio**, *Gaming*. Por la que se regula el juego en la Comunidad Foral de Navarra (B.O.E. nº 234, de 10.10.1989), modificada por la también Ley 3/1999, de 2 de marzo (B.O.E. nº 95, de 21.4.1999)

<sup>935</sup> [http://www.madrid.org/comun/bocm/Html/0,2930,3029\\_14210\\_14472\\_12259024\\_20040630\\_4,00.html](http://www.madrid.org/comun/bocm/Html/0,2930,3029_14210_14472_12259024_20040630_4,00.html)

**Decreto foral 44/2002, de 25 de febrero**, *Regulation of Bingo*, por el que se aprueba el Reglamento del juego del Bingo BON núm. 43, de 8 de abril de 2002

– **Valencia:**

**Ley 4/1988, de 3 de junio**, *Gaming*. Por la que se establecen las normas reguladoras del *Juego* en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001)

**Decreto 43/2006, de 31 de marzo**, *Bingo Regulation*, del consell de la generalitat, por el que se aprueba el reglamento del juego del bingo. *D.O.G.V núm. 5237, de 10 de marzo de 2006*

– **País Vasco:**

**Ley 4/1991, de 8 de noviembre**, *Gaming*. Reguladora del *juego* en el País Vasco (B.O.P.V. nº 237, DE 25.11.1991)

**Decreto 31/2004, de 10 de febrero**, *Regulation of Gaming*, por el que se aprueba el reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de Euskadi. B.O.P.V. núm. 36, de 23 de febrero de 2004

**Decreto 32/2005, de 22 de febrero**, *Modifies the Bingo Regulation*, por el que se modifica el reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de Euskadi. B.O.P.V. núm. 45, de 7 de marzo de 2005

## 7. Media Gambling Services

No sources found.

## 8. Sales Promotional Gambling

– **Asturias:**

**Ley del Principado de Asturias 3/2001**, de 4 de mayo, *Gaming and Betting*. De *Juego y Apuestas* (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001)

– **Cataluña**

**LCAT 2000\209 Decreto 147/2000**, de 11 abril Departament interior  
DO. Generalitat de Catalunya 18 abril 2000, núm. 3123, [pág. 4683]; *BINGO*. Reglamento

– **Madrid:**

**Ley 6/2001, de 3 de julio**, *Gaming*. Del *juego* en la Comunidad de Madrid (B.O.E. nº 179, de 27 de julio)

**– Galicia:**

**Decreto 75/2001, de 22 marzo** Conselleria sanidad y servicios sociales DO. Galicia 10 abril 2001, núm. 71, [pág. 4818]; *Regulates consumption, publicity, promotion, distribution and sanitary control of products*. Regula el control sanitario de la *publicidad, promoción, suministro, venta y consumo de productos* LG 2001\127

**Ley 14/1985, de 23 de octubre**, *Gaming and Betting*. Del juego y apuestas en Galicia (B.O.E. nº 57, de 7.3.1986), modificada por la también Ley 7/1991, de 19 de junio (B.O.E. nº 234, de 30.9.1991)

**– La Rioja:**

**Ley 3/2005, de 14 marzo** Parlamento de La Rioja [LLR 2005\92]. *Regulation of comemrcial activities and markets*. Ordenación de la Actividad Comercial y las *Actividades FERIALES* en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

**– Valencia:**

**Ley 8/1986, de 29 diciembre** Cortes Valencianas DO. Generalitat Valenciana 31 diciembre 1986, núm. 497 BOE 30 enero 1987, núm. 26, [pág. 2854]; *Commerce. Regulation of commerce and commercial surfaces*. COMERCIO. Ordenación del *comercio* y superficies comerciales LCV 1986\3772 art. 34.

**9. Charity Gambling**

No sources found.

**B) DRAFT LEGISLATION****a) Federal**

1.-6. No sources found.

**7. Media Gambling Services**

- **LEG 2002\117 Proyecto de Ley 121/000068/2002**, de 14 febrero BO. Cortes Generales-Congreso de los Diputados 22 febrero 2002, núm. 68-1, [p. 1]; *Internet-Commerce. Internet-Comercio* y de comercio electrónico La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia. (121) Proyecto de ley. 121/000068 Autor: Gobierno. Proyecto de Ley de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

8.-9. No sources found.

**b) Provincial**

No sources found.

**C) SELF-REGULATION****a) Federal**

1.-6. No sources found.

**7. Media Gambling Services**

- **Resolución de 15 septiembre 2004** Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la *Sociedad de la Información* BOE 30 septiembre 2004, núm. 236, [pág. 32735]; RCL 2004\2100 Telecomunicaciones. *Telecommunications. Code of conduct for providers of services with added tariffs*. Dispone la publicación del Código de Conducta para la prestación de los Servicios de Tarificación Adicional - Anexo a la Resolución del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se dispone la publicación del Código de Conducta para la Prestación de los Servicios de Tarificación Adicional *Código de Conducta de los Servicios de Tarificación Adicional, y clasificación de los servicios*.

8.-9. No sources found.

**b) Provincial**

No sources found.

## D) JURISPRUDENCE

### a) Federal

#### 1. General

- RTC 2005\82 Tribunal Constitucional núm. 82/2005 (Pleno ), de 6.4.2005
- RTC 2005/34 Tribunal Constitucional núm 34/2005 (Pleno) 17.2.2005.
- RJ 2004/4815 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 22 junio 2004 Jurisdicción:Contencioso-Administrativa Recurso de Casación núm. 7941/2000. Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.
- TC 5290 Sala Primera. Sentencia 38/2003, de 27 de febrero de 2003. Recurso de amparo 2037/99. Promovido por don Saturnino Granda Orfila frente a las Sentencias de la Audiencia Provincial de Oviedo y de un Juzgado de lo Penal, que dieron lugar a su condena por un delito de contrabando
- RJ 2000\2315 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 25 enero 2000 Jurisdicción:Contencioso-Administrativa Recurso de Casación núm. 7259/1995. Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos
- RJ 2000\988 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 22 diciembre 1999 Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso de Casación núm. 8245/1995. Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí
- RTC 1998\171 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 171/1998 (Pleno), de 23 julio Jurisdicción: Constitucional Conflictos positivos de competencia núms. 1637/1986 y 506/1986. Ponente: D. José Gabaldón López
- RTC 1994\163 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 163/1994 (Pleno) 26.5.1994

#### 2. Lotteries

- TC 5290 Sala Primera. Sentencia 38/2003, de 27 de febrero de 2003. Recurso de amparo 2037/99. Promovido por don Saturnino Granda Orfila frente a las sentencias de la Audiencia Provincial de Oviedo y de un Juzgado de lo Penal, que dieron lugar a su condena por un delito de contrabando
- RTC 1998\171 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 171/1998 (Pleno), de 23 julio Jurisdicción: Constitucional Conflictos positivos de competencia núms. 1637/1986 y 506/1986. Ponente: D. José Gabaldón López
- RTC 1994\216, Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 216/1994 (Pleno), de 14 julio.

#### 3. Casino Gaming

No relevant sources found.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- RJ 2000\2315 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 25 enero 2000 Jurisdicción:Contencioso-Administrativa Recurso de Casación núm. 7259/1995. Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos

#### 5. – 9.

No sources found.

**b) Provincial****1. General**

No sources found.

**2. Lotteries**

- JUR 2002\250329 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia *Cataluña* núm. 319/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 4 mayo Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 1717/1997. Ponente: Ilmo. Sr. D. Juan Fernando Horcajada Moya
- JUR 2001\80926 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia *Castilla-La Mancha* núm. 1083/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 23 diciembre
- RJCA 2000\894 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia *Baleares* núm. 365/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Unica), de 15 mayo Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 579/1997 Ponente: Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster

**3. Casino Gaming**

No relevant sources found.

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- RJCA 2003\358 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia *Baleares* núm. 912/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Unica), de 8 noviembre Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 515/1999.

**5. Betting**

- JUR 2002\283020 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia *Baleares* núm. 797/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 1 octubre
- RJCA 2000\894 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia *Baleares* núm. 365/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Unica), de 15 mayo 2000
- JUR 2000\188990 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Madrid núm. 266/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), de 16 marzo Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 1183/1997.

**6. – 8.**

No sources found.

**9. Charity Gambling**

- JUR 2001\80926 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia *Castilla-La Mancha* núm. 1083/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 23 diciembre



### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

The CCAA, who have the exclusive competences to regulate gaming held within their territories, enacted legislation regulating gambling and betting - including the establishment and exploitation of casinos. With respect to this last sector, the **multiplicity of regional legislations may pose difficulties to operators wishing to act in more than one CCAA, because the same entity may be submitted to different administrative requirements.** In this context, the role of the central State is limited to gaming and betting at the national level, some sport betting and national lotteries (this including the authorization and registry of gaming enterprises acting at the national level as well as police competences) and to the coordination with the different regional systems, including the preparation of statistic data. In other fields, the existing central State's legislation withdraws when there is an Autonomic norm regulating the same matter.

From the standpoint of operators, private entrepreneurs exploit casinos, gaming machines and bingos on the basis of specific concessions or authorizations, whilst national lotteries are the competence of the central State.

##### 2. Lotteries

**The public sector exploits, on an exclusive basis, the lotteries at the national level** (the national lottery and the «primitiva» lottery, the bono-loto and the football betting «quiniela de fútbol» are exploited by the LAE).

As soon as in 1956,<sup>936</sup> Spain banned the selling of foreign lottery tickets and the publication of the programs, publicity and announcements of foreign lotteries. In 1985, the Additional provision n° 18 to the Law of the State Budget for 1986,<sup>937</sup> specifically banned the putting into circulation, commerce, possession or production of tickets, stamps, cartoons, notes, machines or any other element, including technical and computerized, serving as a support for games of chance, drawings, lotteries, raffles, tombolas, random combinations and, in general, any activity in which amounts of money or economically valuable objects are risked in form of betting with respect to results. This prohibition exempts the State lotteries and the lotteries organized by the National Blinds Organization. With the creation of the LAE, the competence to exploit, handle and commercialise the different lotteries at the level of more than the territory of one CCAA (including sport betting) were exclusively attributed to that entity.<sup>938</sup>

<sup>936</sup> Decreto de 23 de marzo de 1956 por el que se modifica la Instrucción General de Loterías – BOE 22 abril, Article 3.

<sup>937</sup> Ley 46/1985, de 27 diciembre Jefatura del estado BOE 28 diciembre 1985, núm. 311, [pág. 40637]; rect. BOE 24 abril 1986, núm. 98 [pág. 14631] (castellano) RCL 1985\3041

<sup>938</sup> Real Decreto 2069/1999, de 30 diciembre; Loterías y apuestas del estado (LAE). Aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE) - BOE 14 enero 2000, núm. 12, [pág. 1593] Arts 4 and 5.

Some special drawings, such as the pro-blind ticket (Cupón pro-ciegos) and the «Combo»<sup>939</sup>, are exploited in exclusivity by a charity association: the ONCE (National Blinds Organization). In effect, an order of 23.3.2000,<sup>940</sup> attributes, in Article 5, the exclusive right to exploit a certain lottery as well as the possibility to increase the area of action to other gaming to the National Blinds Organization. Article 50 of the same order provides that the National Blinds Organization may receive subventions from the State.

On the 6 August 2005, the Ministry of Official Bulletin of the State published Order EHA/2566/2005, of 20 of July,<sup>941</sup> allowing only the entrepreneurial public entity of State lotteries and betting to commercialize its products by Internet and other interactive means. Article Third 3° of this Order states that with the aim of avoiding transborder betting, the mechanisms of validation of the bets must guarantee that the participation will only be allowed within the Spanish territories.

At the regional level there exist certain local lotteries regulated by the laws of the CCAA. In **Cataluña**, the exclusive right to operate local lottery belongs to the Catalanian Government, throughout its Entity for gaming and bets<sup>942</sup>. The same principle exists in **Canarias**<sup>943</sup>.

### 3. Casino Gaming

Today, the competence to regulate the operations of casinos belongs almost entirely to the CCAA.

The operation of casinos is allowed by concession, after the opening of a public tender. Along with the traditional requirements of solvency of the promoters, etc., some CCAA take into consideration the touristic interest of the presented project.<sup>944</sup> It is not unusual that the requirement of **domicile in Spain or in the CCAA**<sup>945</sup> and, **for corporations to adopt a certain form** should be included.<sup>946</sup> Another usual requirement is for the shares of operating companies to be nominative.<sup>947</sup>

<sup>939</sup> Resolución de 29 junio 2004 Secretaría de estado de servicios sociales, familias y discapacidad; Organización nacional de ciegos. Dispone la publicación del Reglamento regulador del nuevo juego activo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, denominado «El Combo» - BOE 11 agosto 2004, núm. 193, [pág. 28876]. This law attributes to the National Blinds Association the exclusive competence to exploit a lottery called «El Combo».

<sup>940</sup> Orden de 23 marzo 2000 Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales; Organización Nacional de Ciegos (ONCE). Nuevos Estatutos - BOE 13 abril 2000, núm. 89, [pág. 15245]

<sup>941</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2005-08-06/pdfs/A27748-27749.pdf>

<sup>942</sup> Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; Juegos. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación, Article 5

<sup>943</sup> Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería presidencia y justicia bo. **Canarias** 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAT 2003\427 Juegos y apuestas. Planifica los juegos y apuestas en Canarias, Art. 14.

<sup>944</sup> Such is the case in **Andalucía**: Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986, reguladora de los Juego y Apuestas en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986) Art. 3.

<sup>945</sup> For example in **Canarias**: 2001/162 - Lunes 17 de Diciembre de 2001 I. Disposiciones generales Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica 1771 Decreto 204/2001, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias. Art. 5 requires companies to be constituted as sociedades anónimas according to Spanish law or to the law of one of the EU countries and to be domiciled in Spain.

<sup>946</sup> **Andalucía**: Decreto 305/2003, de 21 de octubre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo, y se regula el régimen aplicable a las modalidades del Punto

As to the nationality of the operators, **some CCAA laws require Spanish nationality**. Such is the case of **Valencia** (art. 16 b) of Law 14/1988<sup>948</sup>). With this respect, such regional laws may collide with a Law of the central State,<sup>949</sup> providing, in article 1, that gaming is one of the sectors of foreign investment with specific regulation on the right of establishment in Spain. However, article 2 to this Law states that «the former will not apply to the residents of a State member of the EU, exception made of activities related to the production or trade of arms or materials related to national security».<sup>950</sup>

**The number of casinos allowed is fixed by each CCAA.** In **Canarias**, for example, the number of authorizations available for casinos is limited to eleven (three in Tenerife, four in Gran Canaria, two in Lanzarote and two in Fuerteventura).<sup>951</sup> Another example is **Cataluña**.<sup>952</sup>

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

In Spain, gaming machines are classified in types «A», «B» and «C».

«A» Machines are those aimed at purely amusement games.

«B» Machines are those who, in exchange of the price of the match, they concede to the user an additional gaming time and, eventually, a price in money.

«C» Machines are those who, according to their characteristics and within the limits established by the law, concede to the user –in exchange of a bet – a certain time of use and eventually a prize that depends entirely on chance. To this effect, «Chance» (azar) means that the combination of each game does not depend on former combinations or results.<sup>953</sup>

---

y Banca. Article 2 to the Annexe requires that entities running casinos should be constituted under the form of sociedades anónimas according to Spanish law, and they must have Spanish nationality.

<sup>947</sup> **Canarias:** 2001/162 - Lunes 17 de Diciembre de 2001 I. Disposiciones generales Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica 1771 Decreto 204/2001, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería presidencia y justicia bo. Canarias 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAN 2003\427 Juegos y apuestas. Planifica los juegos y apuestas en Canarias.

<sup>948</sup> LEY 4/1988, de 3 de junio, por la que se establecen las normas reguladoras del Juego en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001).

<sup>949</sup> Law 18/1992 of 1.7.1992, RCL 1992\1502

<sup>950</sup> «Artículo único. 1. A efectos de las inversiones extranjeras en España constituyen sectores con regulación específica en materia de derecho de establecimiento los siguientes: Juego [...] 2. Lo anterior no será de aplicación a los residentes en un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, salvo por lo que se refiere a las actividades de producción o comercio de armas o relativas a materias de defensa nacional».

<sup>951</sup> Decreto 299/2003, de 22 diciembre Conserjería presidencia y Justicia BO. Canarias 24 diciembre 2003, núm 250 [pág 20324]; LCAN 2003/427 Juegos y Apuestas. Planifica los juegos y apuestas en Canarias. Art. 2.1.

<sup>952</sup> Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; JUEGOS. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación, Art. 8.1

<sup>953</sup> Real Decreto 2110/1998, de 2 octubre; JUEGOS. Approves the regulations on gaming machines (Aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar) - BOE 16 octubre 1998, núm. 248, [pág. 34227], Arts. 4, 5 and 9.

Machines of the «A» type can be installed in bars, cafeterias, restaurants and hotels, campings, boats, markets, gaming and Bingo saloons.

Machines of the «B» type may be installed, after authorization, in certain parts of cafeterias and bars, in authorized Bingo rooms, in gaming locals where machines «C» are authorized and in gaming locals classified as «B». These machines may not be installed in train stations, airports and malls, when the room where they are placed is not closed and isolated from the large public. Neither may they be installed in temporary shops, beaches or other recreational zones or public streets. Machines of the «C» type can only be installed in casinos (arts 34 and 35 Real Decreto 2110/1998)

There is an Order issued by the Ministry of Interior on the 15.10. 1979<sup>954</sup>, that seems not to have been modified, establishing a monopoly in favour of a State entity (the national institute of industry) for the manufacturing of gaming machines of type «C».

At the regional level, some CCAA impose on operating entities the obligation to be constituted as SRL or *Sociedades anónimas* and to have nominative shares.<sup>955</sup>

## 5. Betting

Sports betting at the national level belong to the competence of the central State, but the CCAA have also regulated on the subject.

On the 13 June 2003, a decision was issued by the Spanish Counsel of Ministers with respect to the opening of the Zarzuela horse racing facility in Madrid<sup>956</sup>. Here, it was decided to confer on a public entity (the *Sociedad Estatal de Participaciones Industriales* - SEPI<sup>957</sup>) the exclusive right on the concession to run the installation, and to the LAE the right to organize and exploit the horse betting (not only inside, but also outside the facility).

At the regional level, the **País Vasco** regulates betting in Law 4/1991.<sup>958</sup> Art. 3 .2 of this Law defines betting (*apuesta*) as a gaming activity by which an amount of money is risked in order to guess the results of a previously determined event. The result of the event must be of uncertain and independent from the parties. Betting may be authorized in horse race installations «or in other places where activities that could be the subject of betting are carried out» (Art. 10 of Law 4/1991). In addition, external betting can be done in authorized offices and places (art. 17 of Law 4/1991). Article 7.1 of Decree 68/2005<sup>959</sup> and Article 8.1 of

<sup>954</sup> Orden de 15 octubre 1979 Ministerio interior; Juegos. Encomienda al INI el ejercicio del monopolio del Estado sobre **máquinas** recreativas y de azar - BOE 27 octubre 1979 , núm. 258 , [pág. 25011], Art 2 (this norm seems to have been tacitly derogated, see footnote 21)

<sup>955</sup> **Aragón**, Decreto 332/2001, de 18 diciembre Departamento presidencia y relaciones institucionales bo. Aragón 21 diciembre 2001, núm. 150, [pág. 9979]; rect. BO. Aragón 24 abril 2002 , núm. 48 [pág. 3924](castellano) LARG 2001\445 JUEGOS. Reglamento de Máquinas de Juego y Salones. Art. 25.1 a)

<sup>956</sup> Acuerdo de consejo de ministros 13 de junio de 2003 sobre el **hipódromo** de la Zarzuela, in: <http://www.la-moncloa.es/web/asp/min04.asp?Codigo=c1306030#Hipódromo>

<sup>957</sup> The SEPI was created in 1996 and replaced the nacional institute of Industry. The SEPI is attached to the Minstry of Economy and is in charge of administrating public enterprises and companies, in: [http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad\\_Estatal\\_de\\_Participaciones\\_Industriales](http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_Estatal_de_Participaciones_Industriales)

<sup>958</sup> Ley 4/1991, de 8 de noviembre, reguladora del **juego** en el País Vasco (B.O.P.V. nº 237, DE 25.11.1991).

<sup>959</sup> Decreto 68/2005, de 5 abril Departamento interior bo. País Vasco 15 abril 2005, núm. 71, [pág. 6487]; Apuestas. **Apuestas Hípicas** en la Comunidad Autónoma de Euskadi LPV 2005\162.

decree 95/2005,<sup>960</sup> impose the obligation to be domiciled in the CCAA for obtaining a betting license. Art. 12 c) states that in order to be elected for obtaining a gaming license, the candidate must have experience in the exploitation of allowed games in the CCAA.

**Andalucía's** Law n° 2/1986<sup>961</sup> subjects the awarding of concessions for horse racing betting to the «touristic interest ... and the economic and social benefits that can be obtained in the geographic zone where they will be installed». Art. 19 of this law requires that the organization of gaming and bets should be done only by enterprises that are registered in the public register, that are constituted in the form of commercial companies fulfilling the conditions required by law (especially the condition to be sociedades anónimas having as their exclusive objective the exploitation of gaming). The participation of any legal or physical person is limited to a maximum of three companies exploiting casinos and eight of other types of games. Finally, the law attributes preference to charity, sportive, cultural and touristic entities having more than three years of uninterrupted legal existence (these entities are not obliged to adopt the form of *sociedad anónima*). Although it is not specifically said, from the wording of the article it would be reasonable to infer that this article refers to Spanish entities.

The CCAA are also competent to regulate the number of horse racing facilities that can be installed within their territories. In this respect, **Cataluña** fixed the maximum number of allowed installations in five<sup>962</sup>.

**Madrid** restricts the possibility of «external betting» in horse racings (i.e., betting carried outside the hippodromes, for example, by interactive means) to the territory of the Community.<sup>963</sup>

<sup>960</sup> Decreto 95/2005, de 19 abril Departamento interior bo. País Vasco 17 mayo 2005, núm. 91, [pág. 8737]; **Apuestas**. Aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Euskadi LPV 2005\218.

<sup>961</sup> Ley n° 2/1986, de 19 de abril de 1986, reguladora de los Juego y Apuestas en Andalucía (B.O.E. n° 132, de 3.6.1986), *Art 18 para 3*.

<sup>962</sup> Departament governació do. Generalitat de Catalunya 11 noviembre 1983, núm. 380; Carreras de caballos y de galgos. Regulación de las carreras de caballos con apuestas, LCAT 1983\1827 Decreto 455/1983, de 22 septiembre art. 1; Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; JUEGOS. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación.

<sup>963</sup> Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las apuestas hípcas en la comunidad de Madrid. Decreto 148/2002, de 29 de agosto, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las **apuestas hípcas** en la Comunidad de Madrid. (BOCM de 23 de septiembre de 2002) Reglamento por el que se regulan las apuestas hípcas en la Comunidad de Madrid, Art 3b).

## 6. Bingo

A Ministerial Order of 9 January 1979<sup>964</sup> established **that only charity, sport or cultural entities, as well as commercial companies fulfilling certain conditions may be authorized to organize Bingos**. Among the conditions, the entities must have no profit aims, and the benefits of the Bingo must be devoted to the accomplishment of their statutory objectives.

In the areas of Ceuta and Melilla, each operator may only run one Bingo. With respect to Sociedades anónimas engaged in sport, they have to be constituted according to law 10/1990 of Sports and Royal decree 1251/1999. They must have more than three years of existence, counted from the moment of their inscription in the Spanish official register. Other commercial companies must have been constituted under any of the forms for commercial companies admitted by the law (the law does not mention it, but there is at least a doubt that the meaning is according to Spanish law). They must possess the minimum capital requested by Spanish law for that type of companies, and the participation of foreigners «must be in accordance to the laws in force with respect to foreign investments in Spain». No person can hold parts in more than five companies running Bingo.

With the acquisition of competences in gaming by the CCAA, Bingos are today mainly regulated by the legislation of the later.

Some CCAA establish a **numerus clausus** of licenses. Such is the case of **Canarias**<sup>965</sup> and **Cataluña**<sup>966</sup>.

In **Navarra**<sup>967</sup>, the law establishes that owners of Bingo may be charity, sportive, cultural and touristic entities having more than three years of uninterrupted existence and functioning, as well as commercial entities constituted as sociedades anónimas and cooperatives holding Spanish nationality. **Valencia**<sup>968</sup> requires **Spanish nationality for Bingo operators** and gives preference to cultural and tourist charity and sport organizations having more than three years of uninterrupted legal existence and operation.

## 7. Media Gambling Services

It seems that TV, radio, newspaper and other media games offering non expensive prices to the public, on a «just for fun» basis, do not fall within the laws regulating games of luck and chance. This is also the case of contests in which the participants have to show some knowledge. Thus, **the possibility of gaining a prize by calling a television program to**

<sup>964</sup> Orden de 9 enero 1979 Ministerio interior; Juegos. Reglamento del **bingo** - BOE 24 enero 1979, núm. 21, [pág. 1833]

<sup>965</sup> Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería presidencia y justicia bo. Canarias 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAN 2003\427 **Juegos y apuestas**. Planifica los juegos y apuestas en Canarias, Art 9.

<sup>966</sup> Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; **JUEGOS**. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación, Art 7

<sup>967</sup> LEY 11/1989, de 27 de junio, por la que se regula el **juego** en la Comunidad Foral de Navarra (B.O.E. nº 234, de 10.10.1989), modificada por la también Ley 3/1999, de 2 de marzo (B.O.E. nº 95, de 21.4.1999), Art 15.

<sup>968</sup> LEY 4/1988, de 3 de junio, por la que se establecen las normas reguladoras del Juego en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001), Art. 17.

**answer to a question posed, is not considered as gaming.** If a newspaper organizes a competition among readers in which they have to answer to questions on history or geography, it will not be gaming. However, if it raffles a car, the activity will be considered as gaming and the organizers should obtain an authorization.<sup>969</sup>

Article 5 para 2 and 7 of the telecommunications law<sup>970</sup> may be a barrier since they exclude gaming from the regime of free circulation of services in the information society with respect to suppliers established in one EU country.<sup>971</sup>

## 8. Sales Promotional Gambling

At the level of the central State, the LAE is the body empowered to authorize the operation of promotional lotteries, such as national campaigns of commercial companies<sup>972</sup>.

At the Central State's level, Law 34/1987<sup>973</sup> states, in Article 2, that it is a very severe fault to practice leisure or chance games in public establishments, social circles or private clubs, whenever the total amount of betting exceeds the minimum inter-professional monthly salary. Article 3 to the same Law qualifies as severe faults the promotion of non authorized selling by means of activities similar to the allowed gaming and the practice of amusement or chance gaming in public establishments, social circles or private clubs.

At the level of the CCAA, **Asturias**<sup>974</sup> forbids all promotions by means of gifts, presents, any kind of consumptions, free or by a price inferior to the market price and in general all activity, service and acts tending to promote the participation in gaming carried out by the owners of bingo places or by a third person.

In **Cataluña**<sup>975</sup>, in the absence of an express authorization by the General Directorate of Games no promotional activity can be carried out in bingo rooms, nor any gift or invitations can be distributed to the participants.

**Madrid**<sup>976</sup> qualifies as gaming activities (therefore forbidden if not operated according to the gaming law and its regulations) all acts consisting in the handling of goods or rendering services for free or by a price inferior to the market price.

<sup>969</sup> Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), July 2005 (response letter to the SICL).

<sup>970</sup> Ley 34/2002, de 11 julio Jefatura del Estado BOE 12 julio 2002, núm. 166, [pág. 25388]; rect. BOE 6 agosto 2002, núm. 187 [pág.28951](castellano) **Telecomunicaciones**. Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico [RCL 2002\1744].

<sup>971</sup> «De todos los arts. De la LSSI el único que no rige para los juegos de azar es el relativo al principio de libre prestación de servicios para aquellos prestadores establecidos en algún estado miembro de la UE o del EEE, a los que sí se les podrán establecer, en este caso, restricciones por razones derivadas del ámbito normativo coordinado». Javier Cremades & José Ignacio Montes (coordinadores), La nueva ley de Internet, La Ley, Madrid 2003, p. 129.

<sup>972</sup> S.J. 429/05/0N056 c06, Informe sobre la situación legal del juego en España, en lo que se refiere a la gestión de las loterías, apuestas, rifas y promociones comerciales (loterías comerciales) a nivel del Estado Español, Loterías y Apuestas del estado, 21.6.2005, p. 7.

<sup>973</sup> LEY 34/1987, de 26 de diciembre, por la que se regula la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de los de **suerte, envite o azar** (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987).

<sup>974</sup> Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de **Juego y Apuestas** (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001) Art. 13.

<sup>975</sup> LCAT 2000\209 Decreto 147/2000, de 11 abril DEPARTAMENT INTERIOR DO. Generalitat de **Catalunya** 18 abril 2000, núm. 3123, [pág. 4683]; BINGO. Reglamento, Art. 23.7.

<sup>976</sup> Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de **Madrid** (B.O.E. nº 179, de 27 de julio), Art 5.

### 9. Charity Gambling

Charity entities filling certain conditions are eligible for operating bingos (see point 3).

Article 5 to the Statutes of the National Blinds Organization attributes the exclusive right to exploit a lottery as well as the possibility to increase the area of action to other gaming to the National Blinds Organization, whilst Article 50 provides that the National Blinds Organization may receive subventions from the State. This may be a unilateral advantage in favour of this organization.

A special authorization is afforded once a year on behalf of a raffle named «Sorteo de Oro», organized by the Spanish Red Cross.<sup>977</sup>

The Law of 16 July 1949 (Jefatura de Estado, B.O. 17) Normas para celebrar rifas, forbids the organization of raffles. The **law tolerates raffles organized for reasons of public utility and charity** (a tax of 10% of the total value of the tickets is imposed). Private persons may also apply for an authorization, but the level of taxes required from them is higher: 25% of the total value of the tickets (arts 1-2).

At the level of the CCAA, drawings, tombolas and random combinations, the benefits of which will be entirely devoted to support certain areas of public necessity may be authorized. Such is the case of Article 15 of the **Extremadura** Law 16/1998<sup>978</sup>. This article provides that an authorization can be awarded to the organization of drawings, tombolas and random combinations, the benefits of which will be entirely devoted to the organization of cultural and artistic activities, as well as to support sport and tradition.

### 10. Taxes

The national lottery is exempted of operational taxes, so is the National Blinds Organization.

For other gaming, Spanish law imposes a tax on gaming (*tasa fiscal sobre el juego*). Although this is a central State's tax, the cession of competences on behalf of the CCAA (Law 14/1996 of 30 September 1996) caused that the management, liquidation, inspection, collection and regulation falls within the powers of the later. Besides this tax, the operators have to satisfy a tax for administrative services of gaming management. This tax may vary from one CCAA to the other. Besides these two taxes, operators are submitted to the tax on companies (a direct tax of personal nature applied to gains). Finally, Spain applies a tax on

<sup>977</sup> S.J. 429/05/0N056 c06, Informe sobre la situación legal del juego en España, en lo que se refiere a la gestión de las loterías, apuestas, rifas y promociones comerciales (loterías comerciales) a nivel del Estado Español, Loterías y Apuestas del estado, 21.6.2005, p. 7 and Annex II p. 2.

<sup>978</sup> Ley 6/1998, de 18 junio Presidencia de la Junta de **Extremadura** BOE 13 agosto 1998, núm. 193, [pág. 27658] DO. Extremadura 18 julio 1998, núm. 82, [pág. 5694]; RCL 1998\2074 Extremadura- **Juegos**. Normas reguladoras



---

economic activities, which is a direct tax imposing economic activities carried out in Spain. Casinos are exempted from TVA. Depending on the CCAA where the casino operates, the tax may fluctuate between 20 - 61% on a progressive scale. For Bingos, depending on the concerned CCAA, the tax on operators may fluctuate between 10-31%. The tax applicable to sales promotional gambling is of 10% of the value of the prizes.

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<b><i>Lottery and tickets</i></b>		
<p>– Orden EHA/2566/2005, of 20 of July<sup>979</sup>, Orden EHA/2566/2005, de 20 de julio, Authorizes the exploitation and selling of lotteries and betting of the State through internet and other interactive systems. Por la que se autoriza a Loterías y Apuestas del Estado la comercialización y explotación de sus productos a través de Internet o de otros sistemas interactivos.</p> <p>Article Second: «The LAE is hereby authorized to exploit and commercialize games and betting that it administrated or may administrate, directly or indirectly, by Internet or any other interactive system».</p> <p>Article Third 3º: «With the aim of avoiding transborder betting, the mechanisms of validation of the bets must guarantee that the participation will only be allowed within the State's territories».</p>	<p>This Order may be an obstacle to free circulation since it attributes to the <b>LAE the exclusive right to commercialize Lotteries by Internet and other interactive means in Spain</b>. It also aims at preventing betting from abroad.</p>	<p>«As it happened in the neighbouring countries the existence of this new way of participating [in gaming] based in the requirements of guarantees and security will diminish, and even make disappear, a high number of illegal games and betting on the net»</p>

<sup>979</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2005-08-06/pdfs/A27748-27749.pdf>

<p>– Resolución de 29 junio 2004 Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad; <i>National Blinds Organization. Game Named «El Combo»</i>. <b>Organizacion Nacional de Ciegos</b>. Dispone la publicación del Reglamento regulador del nuevo juego activo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, denominado «El Combo»</p> <p>Preamble « ... the experience acquired by other European markets that also commercialize the lottery of «immediate» or «instantaneous» prize, allow deducing what are the preferences of the players with respect to the different modalities of it. This fact supposes the necessity to have in Spain the same products or systems of management existing in other countries of the European Union, in order to avoid uncertainties and losses of market, in case in the future the freedom of establishment, today reserved for reasons of public order, will be extended to this activity. The existence of the mentioned commercial reasons, along with the fact that the operation of an instantaneous or pre-drawn for lottery can bring important incomes to the Public Treasure, needs the approval of its exploitation by the National Organism of Lotteries and Bets of the State. The commercialization will be carried out in all the national territory through the points of sale that determine the organism».</p>	<p>This may be an obstacle to free circulation since it <b>attributed to the National Blinds Organization the exclusive competence to exploit a lottery</b> called «El Combo».</p>	<p>The necessity to have in Spain the same gaming products or systems of management existing in other countries of the European Union, in order to avoid uncertainties and losses of market, in case in the future the freedom of establishment, today reserved for reasons of public order, will be extended to this activity.</p>
<p>– RCL 2000\960 Orden de 23 marzo 2000 Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales BOE 13 abril 2000 , núm. 89 , [pág. 15245 ]; <b>Organizacion Nacional de Ciegos</b>. (ONCE).</p>		

<p><i>New Statutes of the National Blinds Organization. Nuevos Estatutos</i></p> <p>Article 5. <b>The ONCE operates on the basis of an exclusive right the state concession for the selling of the pro-blind coupon and other modalities of active and passive gaming</b> different in nature from the coupon, that can be authorized by the Cabinet or, in their case, any other competent Administration.</p> <p>Article 50. In the fulfilment of their aims, the ONCE will have the following economic resources: One. Resources of ordinary character: ... e) The subventions that, in their case, grant to the State and other public Administrations to him, territorial and institutional or any other public or deprived, national or foreign entity type.</p>	<p>Article 5 may be an obstacle to free circulation since it <b>attributes the exclusive right to exploit a certain lottery as well as the possibility to increase the area of action to other gaming to the National Blinds Organization.</b></p> <p>Article 50 provides that the <b>National Blinds Organization may receive subventions from the State.</b> This may be a unilateral advantage in favour of this organization.</p>	<p>Charity</p>
<p>– Real Decreto 2069/1999, de 30 diciembre; <b>Loterías y Apuestas del Estado (LAE).</b> Aprueba el Estatuto de la Entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE). <i>Approves the Statute of the LAE.</i></p> <p>«Article 4. Attributions. The functions of the LAE are: 1. The management, operation and commercialization of lotteries and games of national scope in their different modalities, and, in any case, whenever they span on a territory passing the one of an Autonomous Community. 2. The management, operation and commercialization of the sport-beneficial mutual bets, in anyone of its modalities, as well as any other contests of mutual and charity guess on the results of sport events. 3. The management, operation and commercialization of other games that fall within the competence of</p>	<p>Article 4 may be an obstacle to free circulation of gaming since <b>it attributes to a public entity in charge of lotteries the competence to exploit, handle and commercialise the different lotteries, including sport betting, at the national level and, in any case, whenever the game concerns more than the territory of one Autonomous community.</b></p> <p>Art. 5 may be a barrier since it <b>attributes exclusive competence to the LAE in the organization of drawings, lotteries and any bets on random numbers in the national</b></p>	<p>No specific justification found</p>

<p>the State and, also, when specifically authorized by the Ministry of Economy, of gaming corresponding to the Autonomous Communities or of other countries, after obtaining the necessary accord in this matter. 4. The commercial valuation of the premises proposed by the bidders in the procedures for the awarding of Lotteries administrations and, in general, of the points of sale of its commercial network. 5. The accomplishment of whichever activities and services related to the games is entrusted to him»</p> <p>Art. 5. Authorizations. 1. <b>It is exclusive competence of the enterprise public organization LAE to authorize the organization and celebration of drawings, lotteries, raffles, random combinations and, in general, any the sport bet whose scope of development or application exceeds the territorial limits of one Autonomous Community, whatever it's territorial scope, as well as the liquidation of the corresponding rates.</b></p>	<p><b>territory or in a territory bigger than one Autonomous Community.</b></p>	
<p>– Real Decreto 844/1999, de 21 mayo; <b>Loterías y Rifas</b>. Autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada: <i>Authorizes the pre-drawn lottery</i> stated:</p> <p>Article 2. Ways of participating. The ticket, card or any other support of participation in the instantaneous or pre-drawn lottery will be distributed by the National Organism of Lotteries and Bets of the State that will establish its design or format, the emission, the serial number and tickets or units that compose it, its price, the</p>	<p>Article 2 may be an obstacle to free circulation since it establishes that <b>the tickets of participation to the so-called instant lottery (lotería instantánea) will only be distributed by the public entity in charge of lotteries</b>. The same entity will decide on the format, design, number of series and tickets, price etc.</p>	<p>No specific justification found</p>

<p>program of prizes and the system for revealing, discovering or opening of such Article</p> <p>Art 4. Management, organization and operation of the instantaneous lottery. <b>The management, organization and operation of the instantaneous or pre-drawn for lottery will be carried out by the National Organism of Lotteries and Bets of the State.</b> Also, the National Organism of Lotteries and Bets of the State will establish the form, terms and conditions in which the points of sale will be able to make the sale of tickets or cards, as well as the payment of the prizes.</p> <p>On November 22, 2005, Real Decreto 844/1999 was revoked by Real Decreto 1336/2005, de 11 noviembre <b>Organizacion Nacional de Ciegos.</b>, <i>National Blinds Organization</i>, attributing to that body the exclusive right to exploit the pre-drawn lottery.</p> <p>Arts. 1 and 3 "authorize the National Blinds Organization to commercialize, direct, organize and exploit ... the pre-drawn lottery..."</p>	<p>Article 4 may be an obstacle to free circulation since it establishes that <b>the organization and exploitation of the so-called instant lottery will be in the hands of the public entity in charge of lotteries.</b> This entity will also establish the form and conditions for the selling of the tickets at the distribution points and the payment of prizes.</p> <p>Articles 1 and 3 may be an obstacle because they attribute an exclusive right to exploit, commercialize, direct and organize this type of lottery at the national level until 2011.</p>	<p>The evolution of the gaming situation in Spain in the last years obliges the Government to attribute to the National Blinds Organization a new game to exploit in order to increase its incomes.</p>
<p>– Real Decreto 1511/1992, de 11 diciembre; <b>Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.</b> Regula determinados aspectos administrativos y económicos. <i>Regulates some administrative and economic issues of the LAE.</i></p> <p>Article 2. Residence of the holders of the Administrations of Lotteries and receiving establishments. The holders of the Administrations of National Lottery or of the receiving establishments <b>shall reside in the</b></p>	<p>Article 2 may be an obstacle to free circulation since it requires that the <b>administrators of the National lottery and the branches should reside in the locality of their activity or close to it.</b></p>	<p>Good <b>management of the commercial activities.</b></p>

<p><b>locality of their destiny or on a neighbouring place</b>, whenever this fact does not hinder the exercise of their functions. In this case it is necessary to obtain the authorization of the National Organism of Lotteries and Bets of the State, authorization that will be deemed as granted if otherwise is not expressed in the term of three months from the reception of the authorization request. Once the authorization to change the place of residence is expressly or impliedly granted, it may be revoked by means of an opportune procedure, in which the interested person may be heard whenever verified that the lack of residence causes a clear damage to the management of its commercial activity. The resolutions dictated in the procedures of authorization or revocation mentioned in the previous paragraphs shall end the administrative proceedings.</p>		
<p>– Ley 46/1985, de 27 diciembre Jefatura del Estado BOE 28 diciembre 1985, núm. 311, [pág. 40637]; rect. BOE 24 abril 1986 , núm. 98 [pág. 14631](castellano) RCL 1985\3041: <b>Forbids the operation of non-authorized gaming.</b></p> <p>18<sup>th</sup> Disposition «To the effects of articles 1,1, 4, 3,2 and 3,3 of Decree law 7/1982 of 13 of July (RCL 1982, 2029), is understood as <b>forbidden the putting in circulation, commerce, possession or production of tickets, stamps, cartoons, notes, machines or any other element, including technical and computerized, serving as a support for games of chance, drawings, lotteries, raffles, tombolas,</b></p>	<p>The 18<sup>th</sup> disposition of this law may be a barrier since it <b>forbids the putting in circulation, commerce, possession or production of tickets, tickets, stamps, cartoons, notes, machines or any other element, including technical and computerized, serving as a support for games of chance, drawings, lotteries, raffles, tombolas, random combinations and, in general, any activity in which amounts of money or economically</b></p>	<p>No specific justification found</p>

<p><b>quinielas, random combinations and, in general, any activity in which amounts of money or economically valuables objects are risked in form of betting with respect to results.</b> Two. Are excluded the activities related to the following games: a) games of pure pastime forming part of traditional family or social custom, provided that they are not the object of lucrative exploitation by the players or other people. b) gaming whose organization was authorized in each case by the competent Organisms and that are developed with strict respect of the granted authorization. c) gaming organized and managed by the National Organism of Lotteries and Bets of the State. d) the drawings authorized to be exploited by the National Spanish Blinds Organization. Three. Notwithstanding, starting on the 1 of January of 1986, the organization, celebration or operation of tickets, drawings or bets of national or supra-communitarian scope by Organizations or individuals enjoying of fiscal benefits on the basis of the regime of the rates regulated by Decree 3059/1966, 1 of December (RCL 1966, 2253 and RCL 1967, 142), and by Real Decree 2221/1984, 12 of December (RCL 1984, 2866 and RCL 1985, 49) will need, independently of the authorizations that, in their case, must obtain in accordance with the applicable norm, another special authorization delivered by the Ministry of Economy insofar as they do not adjust to the conditions, forms, modalities and quantities practiced during the first semester of 1985. The organization, celebration or operation without this authorization will give rise to the application of what is established in number 1 of this additional disposition with respect to the activities mentioned in this number».</p>	<p><b>valuables objects are risked in</b> form of betting with respect to results.</p>	
---	--	--



<p>– Real Decreto 1082/1985, de 11 junio; <b>Lotería Nacional</b>. Regula la clasificación, provisión, funcionamiento, traslado y supresión de las Administraciones. <i>Regulares certain aspects of the Administration.</i></p> <p>Art. 7: In the contests for the position of national Lottery administrators will be able to participate the <b>Spanish physical persons</b> who, having total legal capacity, are not included in some of the following circumstances ...»</p>	<p>Article 7 may be an obstacle to free circulation since it <b>requires administrators of the National lottery to be Spaniards.</b></p>	<p>No specific justification found</p>
<p>– Real Decreto 1067/1981, de 24 abril RCL 1981\132 - 1 BOE 9 junio 1981, núm. 137, [pág. 12927]; <b>Games with tickets</b> Reglamento</p> <p>Art. 5 b): «Requirements applicable to establishments for selling tickets. The owner of the establishment must have <b>Spanish nationality</b>».</p>	<p>Article 5 b) may be a barrier since it requires that <b>owners of establishments allowed to sell gaming tickets should be Spanish nationals.</b></p>	<p>No specific justification found</p>
<p>– Decreto de 23 de marzo de 1956 por el que se modifica la <b>Instrucción General de Loterías</b> – BOE 22 abril. <i>Prohibition of non-authorized gaming.</i></p> <p>Art. 3 In the whole national territory are forbidden the lotteries, drawings, tómbolas and similar modalities Either collective or particular, as well as the circulation and selling of foreign lottery tickets and the publication of their programs, publicity and announcements»</p>	<p>Article 3 may be a barrier since it <b>forbids the selling of foreign lottery tickets and the publication of their programs, publicity and announcements</b></p>	<p>The national lottery is an <b>ordinary source of incomes for the State's budget.</b></p>

<p><b>Canarias</b></p> <p>– Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería Presidencia y Justicia BO. <b>Canarias</b> 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAN 2003\427 Juegos y Apuestas. Planifica los juegos y apuestas en Canarias: <i>Gaming and Betting</i>.</p> <p>Art. 14: All the varieties of lotteries, as established in the Catalogue of games of Canarias, shall be governed by their specific regulations and their organization, exploitation and management can remain reserved to the Government of Canarias.</p>	<p>Art. 14 may be a barrier since it establishes a regime of <b>exclusivity to organize and exploit lotteries in the Autonomous Community of Canarias on behalf of the local Government</b>.</p>	<p>No specific justification found</p>
<p><b>Cataluña</b></p> <p>– Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior DO. Generalitat de <b>Catalunya</b> 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; JUEGOS. Aprueba el <b>catálogo de juegos y apuestas</b> autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación. <i>List of authorized gaming</i>.</p> <p>Art. 5: The lottery will be organized by the Catalanian government throughout the Autonomous Entity of Games and Bets, which will exploit and do the direct managing, without prejudice of competences corresponding to other authorities.</p>	<p>Article 5 may be a barrier since it attributes an <b>exclusive right to operate local lottery to the Catalanian Government</b>, throughout its Entity for gaming and bets.</p>	<p>No specific justification found</p>

<b>Casino</b>		
<p>– RCL 1979\213 Orden de 9 enero 1979 Ministerio Interior BOE 23 enero 1979, núm. 20, [pág. 1710]; <i>Casinos</i>. Casinos y Círculos de Recreo. Reglamento de Casinos de Juego Arts 4, 21</p> <p>Article 4. The Companies owning a Casino shall accomplish the following requirements: a) They necessarily have to be constituted as <i>sociedades anónimas</i> in conformity to Spanish law. b) the companies have to bear Spanish nationality and be domiciled in Spain. c) their unique and exclusive social objective has to be the operation of a Casino of Game according to the present Regulation. Notwithstanding, the social objectives may include the right to run the complementary services mentioned in the former article d) the minimum share capital has to be of 200 million pesetas, totally subscribed and paid, this amount may not diminish during the total existence of the company. e) The shares representing the social capital must be nominatives. f) the participation of foreign capital may not exceed in any case the proportion of 25% of the share capital, according to Real Decree 1026/1977, of 28 of March (RCL 1977\1014, 2132). g) the company will have to have a collective administration. The administrators have to be physical persons, the number of non-Spanish counsellors cannot exceed the proportion established for the foreign</p>	<p>Article 4 may be an obstacle to free circulation since it <b>requires operating companies to be constituted as <i>sociedades anónimas</i> in conformity with Spanish law, they must bear Spanish nationality and be domiciled in Spain, the foreign capital cannot exceed 25% of the social capital, and the number of non-Spanish counsellors may not exceed a certain proportion.</b> (Although it seems that this does not concerns UE nationals in light of the «artículo único» of Law 18/1992, of 1.7.1992 (RCL 1992\1502)<sup>980</sup> but given the lack of a clear wording, a doubt subsists).</p> <p>Article 21 may be an obstacle to free circulation since it requires that the <b>Committee of directors and the director of games must be Spanish.</b></p>	<p>No specific justification found</p>

<sup>980</sup> «Artículo único. 1. A efectos de las inversiones extranjeras en España constituyen sectores con regulación específica en materia de derecho de establecimiento los siguientes:  
 Juego [...] 2. Lo anterior no será de aplicación a los residentes en un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, salvo por lo que se refiere a las actividades de producción o comercio de armas o relativas a materias de defensa nacional».

<p>capitals. If some administrators are foreign, their faculties must be joint and not severally. In any case, the President of the Council of Administration and the vice president any assimilated position of direction, if there exists, must be of Spanish nationality. h) No natural or legal person will be able to hold shares in more than three operating Societies of Casinos. To this end, it will be considered to exist an identity within the members of a financial group.</p> <p>Article 21. 1. The direction of the games and the control of their development correspond primarily to the Director of Games, without prejudice to the general faculties corresponding to the organs of direction or administration of the company owning the casino. 2. In the performance of his functions, the Director of Games will be assisted by a Committee of Direction or, if it does not exist, by one or several Assistant directors. The existence of Committee of Direction will not exclude the appointment of an Assistant director or Assistant directors, if considered necessary. The members of the Committee of Direction, as well as the Assistant directors, will have to be named by the Council of Administration of the Society. 3. The Committee of Direction, when existing, will be composed of minimum four members, one of which will necessarily be the Director of Games; they will have to be Spanish, of legal age and full enjoyment of their civil rights. Foreigners will only be able to form part of the Committee when they perform functions of direction of games, and their number will not in any case exceed 25% of the total. Notwithstanding, if in addition to the Committee there exists one or several Assistant directors, and the Director of Games and at least one of the Assistant directors is foreign, all the members of the Committee of Direction will have to be</p>		
--	--	--

Spanish. 4. The Assistant director or Assistant directors will have also to be of legal age and to be in full enjoyment of their civil rights. If there is more than one Assistant director and the Director of Games is foreign, at least one of the Assistant directors will have to be Spanish.		
<p><b>Andalucía</b></p> <p>– Decreto 305/2003, de 21 de octubre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de <b>Casinos</b> de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo, y se regula el régimen aplicable a las modalidades del Punto y Banca. <i>Regulations on Casinos.</i></p> <p>«2. Article 4. Companies owning a Casino have to accomplish the following requirements: a) They have to constitute as <i>sociedades anónimas</i> according to Spanish legislation. b) the Society must have Spanish nationality» .</p>	<p>Article 2 to the Annexe may be an obstacle to free circulation since it <b>requires that entities running casinos should be constituted under the form of <i>sociedades anónimas</i> according to Spanish law, and they must have Spanish nationality.</b></p>	No specific justification found
<p><b>Canarias</b></p> <p>– Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería Presidencia y Justicia BO. <b>Canarias</b> 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAN 2003\427 Juegos y Apuestas. <i>Gaming and Betting.</i> Planifica los juegos y apuestas en Canarias:</p> <p>Art. 2.1: The number of authorizations for installing casinos in the Autonomous community of Canarias is limited to eleven.</p>	<p>Art. 2.1. Decree 299/2003 may be an obstacle because it <b>limits the number of authorizations available for casinos to eleven</b> (three in Tenerife, four in Gran Canaria, two in Lanzarote and two in Fuerteventura).</p>	<p>Circumstances related to the <b>constitution of the population along with the socioeconomic and touristic repercussions</b> of gaming and betting, make it necessary to adapt from time to time the number of casinos.</p>

<p>– 2001/162 - Lunes 17 de Diciembre de 2001 I. Disposiciones Generales Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica 1771 Decreto 204/2001, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias. <i>Regulations of Casinos.</i></p> <p>Article 5. - Requirements to companies. 1. Companies wishing to obtain an exploiting authorization must fulfil the following requirements: a) They have to constitute necessarily under the form of sociedad anónima. b) In origin, they have to be constituted in accordance with the legislation of countries members of the European Union and, in any case, to be domiciled in Spain</p>	<p>Art. 5 of Decree 204/2001 may be an obstacle to free circulation since it <b>requires casino operating companies to be domiciled in Spain.</b></p>	<p>No specific justification found</p>
<p><b>Cataluña</b></p> <p>– Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior DO. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; <i>Gaming. Juegos.</i> Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación</p> <p>Art. 8.1. The number of authorized casinos in all the Catalanian territory is limited to three.</p>	<p>Art. 8.1 can be a barrier since it imposes a <b><i>numerus clausus of casinos.</i></b></p>	<p>No specific justification found</p>

<p><b>Valencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– LEY 4/1988, de 3 de junio, por la que se establecen las normas reguladoras del <b>Juego</b> en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001). <i>Gaming</i>.</li> </ul> <p>Article 16. Entities that can own Casinos. The enterprises owning Casinos must comply with the following minimum requirements: a) Constitute as <i>sociedades anónimas</i>, having as objective the exploitation of Casino and, eventually, the development of tourist promotion. b) Bear Spanish nationality. c) Have their share capital totally paid, divided in nominative shares, and at least in the quantity fixed in the regulations. d) the administration of the company shall be collective. e) No physical or legal person will be able to participate in the capital nor hold positions in more than one society operating Casinos within the territorial areas of the Valencian Community.</p>	<p>Art. 16 may be an obstacle to free circulation since it requires <b>Spanish nationality of casino operators</b></p>	<p>No specific justification found</p>
<p><b>Gaming Machines</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden de 15 octubre 1979 Ministerio Interior; Juegos. Encomienda al INI el ejercicio del monopolio del Estado sobre <b>máquinas</b> recreativas y de azar. <i>Gaming Machines</i> (this norm is tacitly derogated, see footnote 916)</li> </ul>		<p>No specific justification found</p>

<p>Article 1. It is entrusted to the National Institute of Industry, through the Nacional Company designated by that Institute, the exercise of the monopoly of the State for the import of the totality of the machines or devices to which Regulation of Recreational Machines and Chance of 3 of April of 1979 (RCL 1979\1115 and 1362) refers to, without prejudice of the exceptions concerning prototypes or concrete models of type «A» that the Ministry of Interior can award, after proposal of the National Commission of Games.</p> <p>Article 2. The National Institute of industry is entrusted with the exercise of the monopoly of the State for the manufacture through the Nacional Company that that Institute designates, of prototypes, models and series of machines of game of the type «C» or component elements of the same, as determined by the Ministry of Interior, by proposal of the National Commission of Gaming under a previous report of the Ministry of Industry and Energy.</p>	<p>Article 1 may be an obstacle to free circulation since it establishes a <b>monopoly in favour of a State enterprise for importing gaming machines.</b></p> <p>Article 2 may be an obstacle to free circulation since it <b>establishes a monopoly in favour of a State enterprise for the manufacturing of gaming machines.</b></p>	
<p><b>Aragón</b></p> <p>– Decreto 332/2001, de 18 diciembre Departamento Presidencia y Relaciones Institucionales BO. Aragón 21 diciembre 2001, núm. 150, [pág. 9979]; rect. BO. Aragón 24 abril 2002 , núm. 48 [pág. 3924](castellano) LARG 2001\445 <b>Juegos</b>. Reglamento de Máquinas de Juego y Salones. <i>Regulations of Machine gaming.</i></p> <p>Art. 25.1a) Commercial entities [operating in the gaming machines sector] should be constituted as SRL or SA, their capital must be completely paid and divided in participations or nominative</p>	<p>Art. 25.1 a) may be a barrier since <b>it imposes on operating entities to be constituted as SRL or SAs and to have nominative shares.</b></p>	<p>No specific justification found</p>



shares. They must have as exclusive social objective the fabrication and/or exploitation of recreative or chance machines and/o of rooms and/or any activity related to the mentioned activities of gaming machines that is close or complements them, as far as they are authorized by the gaming legislation in force.		
<b>Horse Racing and Betting</b>		
<p>– Acuerdo de Consejo de Ministros 13 de junio de 2003 sobre el <b>hipódromo</b> de la Zarzuela. <i>Horse racing.</i></p> <p>«The Cabinet authorizes the State Society of Industrial Participations (SEPI) and the public enterprise Lotteries and Bets of the State (LAE) to jointly constitute a commercial <i>sociedad anónima</i> company, to be in charge of the management of the Zarzuela Hippodrome of Madrid, by means of a concession contract. With this decision, the Council gives green light to the decision of SEPI, which will hold a 90 percent of the capital, and of LAE, that will hold the 10 percent, who subscribed in last May an agreement of intentions with the office of National Patrimony, owner of the premises. Once constituted the company, and after the Council of Administration of National Patrimony gives its agreement, the company will be able to acquire the condition of concessionaire for managing of the Hippodrome, being undertaken the necessary investments for its put into operation, so that in autumn of 2004 it will be able to offer equestrian races. The created company considers necessary to allow horse race betting outside the Hippodrome, because that is a basic element for its viability. To that aim, the LAE will promote,</p>	<p>This decision could be a barrier since it seems to <b>accord to the new created company a right of exclusivity to be awarded the concession to run the horse racing facility and to the LAE the right to organize and exploit the horse betting not only inside, but also outside the facility.</b></p>	<p>The <b>reactivation of the horse racing field supports the Spanish candidacy for the organization of the Olympic Games of 2012</b>, as supposes a sport infrastructure improvement. The promoters of the new company will study ways of collaboration with the entity that manages the candidacy of Madrid 2012.</p>

<p>within the frame of its competences, the regulation of betting on the equestrian races that are celebrated in the Zarzuela Hippodrome.</p>		
<p><b>Andalucía</b></p> <p>– Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986, reguladora de los <b>Juego y Apuestas</b> en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986). <i>Gaming and Betting</i>.</p> <p>Article 18. 1. To the effects of this law, horse-racing fields shall be classified as «A» and «B». Their characteristics will be developed in a regulation. 2. The equestrian bets in the Hippodrome of type «B» will only be authorized inside the Hippodrome, in the conditions established by regulations. The external bets are reserved to the race courses of type «A», in the conditions prescribed by regulation. 3. The concession of Hippodromes of types «A» and «B» will be made by tender, for whose attribution will be evaluated the tourist interest of the global project, the solvency of the promoters, the program of investments and the fulfilment of the requirements established in the tender, as well as the economic and social incentives and benefits that the installation will create in the geographic zone where they are located.</p> <p>Article 19. 1. The organization and operation of games and bets as well as the commercialization, distribution and maintenance of material or machines and devices of games or bets, could solely be made by companies enrolled in the corresponding registry within the organ determined by the Governing Council. 2.</p>	<p>Article 18 para 3 of 2/1986 may be an obstacle to free circulation of gaming since <b>it subjects the awarding of concessions for Hippodromes to the «touristic interest ...and the economic and social benefits that can be obtained in the geographic zone where they will be installed»</b>.</p> <p>Article 19 may be an obstacle to free circulation since it requires that <b>the organization of gaming and bets should be done only by enterprises that are registered in the public register</b>. The enterprises must be <b>commercial companies fulfilling the conditions required by law, especially the condition to be "anonymous</b></p>	<p>To benefit the <b>touristic interest and to provide economic and social benefits</b> that can be obtained in the geographic zone where they will be installed.</p>

<p>Likewise, the <i>Junta</i> of Andalusia, either directly or through organs of management specifically created to such aim or public companies, or mixed societies of majority governmental capital, may assume the organization and operation of games. 3. In order to operate the activity of the game and bets in the Autonomous Community of Andalusia the holders of the gaming enterprises and/or bets must be commercial companies and adjust to the requirements and conditions determined by regulations. In any case, they will have to fulfil the following minimal requirements, which must be preserved during their existence:</p> <p>a) To be constituted under the form of <i>sociedades anónimas</i> or companies of limited responsibility, with the exclusive objective of the operation of the game. b) the transmission of shares or participations must be notified to the correspondent organ. c) No person, natural or legal, will be able to have participation in the capital neither to hold directive positions in more than three operating societies of Casinos, nor in more than eight exploiters of any other game. 4. Beneficial, sport, cultural and tourist organizations, having more than three years of uninterrupted legal existence and operation, will have preference in the concession of authorizations for the operation of bingo, having been free of the obligation to adopt the form of commercial companies.</p>	<p><b>societies" having as exclusive objective the exploitation of gaming. The participation of any legal or physical person is limited to a maximum of three companies exploiting casinos and eight of other types of games.</b> Finally, the law attributes <b>preference to charity, sportive, cultural and touristic entities having more than three years of uninterrupted legal existence</b> (these entities are not obliged to adopt the form of anonymous society). Although it is not specifically said, from the wording of the article it would be reasonable to infer that this article refers to charity entities in Spain.</p>	
<p><b>Cataluña</b></p> <p>– Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament Interior DO. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; <b>Juegos</b>. Aprueba el catálogo de juegos</p>		<p>No specific justification found</p>

<p>y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación. <i>List of authorized gaming and betting.</i></p> <p>Art. 11: There are five Hippodromes allowed to be established under Decree 455/1983 of 22.9.83 (LCAT 1983, 1827). During the ten years following establishment of the first one, no other Hippodrome can be installed.</p>	<p>Art. 11 may be a barrier because it establishes a <b>limitation in the number of</b> Hippodromes that can be installed.</p>	
<p><b>Madrid</b></p> <p>– Decreto 148/2002, de 29 de agosto, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las <b>apuestas hípicas</b> en la Comunidad de Madrid. (BOCM de 23 de septiembre de 2002) Reglamento por el que se regulan las apuestas hípicas en la comunidad de Madrid. <i>Horse-racing.</i></p> <p>Art. 3 b) External bets are those made outside the Hippodromes, in premises properly authorized, respect to the horse racing having place in any Hippodrome, independently of the place in which this one is located. It is also an external bet the bet made in the authorized bet place of a horse-racing field, with respect to races having place in another Hippodrome, and those made by authorized computer or interactive means, provided that the place where the bets are made or commercialized does not exceed the territory the Community Madrid.</p>	<p>Article 3b) may be an obstacle to free circulation since <b>it restricts the possibility of «external betting» in horse racings</b> (i.e., betting carried outside the Hippodrome, for example, by interactive means) to the territory of the Community of Madrid</p>	<p>No specific justification found</p>

<p><b>País Vasco</b></p> <p>– Decreto 68/2005, de 5 abril Departamento Interior BO. País Vasco 15 abril 2005, núm. 71, [pág. 6487]; Apuestas. <b>Apuestas Hípicas</b> en la Comunidad Autónoma de Euskadi LPV 2005\162. Hippodrome</p> <p>Art. 7.1 a) requires that enterprises exploiting horse betting must be domiciled in the Autonomous Community of Euskadi. Art. 7.4 require an authorization by the Direction of Gaming for any transfer of shares or participation in betting companies. Art. 12 c) requires from candidates to obtain a betting license to show that they have experience in horse betting, in another kind of betting «and in the exploitation of allowed games in the Autonomous Community of Euskadi»</p> <p>– Decreto 95/2005, de 19 abril Departamento Interior BO. País Vasco 17 mayo 2005, núm. 91, [pág. 8737]; APUESTAS. Aprueba el Reglamento de <b>Apuestas</b> de la Comunidad Autónoma de Euskadi LPV 2005\218 <i>Betting</i>.</p> <p>Art. 8.1 c) Requires licensees to fix their domicile within the Autonomous Community of Euskadi.</p>	<p>Art. 7.1 a) may be a barrier because it <b>imposes the need to be domiciled in Euskadi</b> for obtaining a betting license. Art. 12 c) may be a barrier because in order to be ripe for obtaining a license it <b>imposes on candidates the need to have experience in the exploitation of allowed games in the Autonomous Community of Euskadi</b>.</p> <p>Article 8.1 may be a barrier because it requires <b>betting licensees to fix their domicile in the Vasc Autonomous Community</b>.</p>	<p>No specific justification found</p>
---	--	--

<b>Bingo</b>		
<p>– Orden de 9 enero 1979 Ministerio Interior BOE 24 enero 1979, núm. 21, [pág. 1833]; Juegos. <i>Bingo regulations</i>. Reglamento del <b>bingo</b></p> <p>Article 4. Sport, cultural or beneficial organizations. Sport, cultural or beneficial Organizations may be authorized for operating bingo, within the territorial scope to which extends this activity according to their respective Statutes, provided they accomplish the following conditions: a) To be Societies, associations or clubs without lucrative or politic aims, cultural, sport, charity or social, such as traditional Casinos, regional houses or homes, country Clubs, Centres of Tourist Initiatives or associations for the Promotion of Tourism, Clubs of sport or bullfighting enthusiasts and other analogous Organizations. b) Having more than three years of legal existence. This term will begin to count at the day following the inscription in the corresponding administrative Registry c) Having legally been in uninterrupted operation during at least the three last years, immediately preceding the date of presentation of the request, in accordance with the norms of the respective Statutes and to those of the applicable legislation on associations.</p>	<p>Article 4 may be an obstacle to gaming circulation: According to it, <b>only charity, sport or cultural entities and commercial companies filling certain conditions may be authorized to organize Bingos</b>. Among the conditions, the <b>entities must have no profit aim, and the benefits of the Bingo must be devoted to the accomplishment of their statutory objectives</b>. In the areas of Ceuta and Melilla, each operator may only run one Bingo.</p> <p>With respect to SA companies engaged in sport, they have to be constituted according to law 10/1990 of Sports and Royal decree 1251/1999. They must have more than three years of existence, counted from the moment of their inscription in the Spanish official register.</p> <p>Other commercial <b>companies must have been constituted under any of the forms for commercial companies admitted by the law</b> (the law does not mention it, but there is at least a doubt that the meaning is according to Spanish law). They must <b>possess the minimum capital requested by Spanish law for that type of companies</b>, and the participation of foreigners «must be in accordance to the laws in force with respect to foreign investments in Spain». No person can hold parts in more than 5 companies running Bingo.</p>	<p>No specific justification found</p>

<p><b>Canarias</b></p> <p>– Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería Presidencia y Justicia BO. <b>Canarias</b> 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAN 2003\427 <i>Gaming and Betting. Juegos y Apuestas</i>. Planifica los juegos y apuestas en Canarias:</p> <p>Art. 9.1: The number of BINGO room sis limited to forty during ten years.  Art. 9.3: Only when one BINGO room definitely stops its activities, an authorization to open another BINGO room in the same locality and with the same characteristics can be awarded.</p>	<p>Art 9 may be a barrier since it establishes a <b>numerus clausus</b> of BINGO authorizations.</p>	<p>To <b>adequate the number of BINGOS to the population</b>.</p>
<p><b>Cataluña</b></p> <p>– Decreto 240/2004, de 30 marzo Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] <b>Departament Interior</b> DO. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; Juegos. <i>Approves the list of authorized Gaming and betting</i>. Aprueba el catálogo de <b>juegos y apuestas</b> autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación.</p> <p>Art. 7: 7.1. The number of authorizations that may be awarded to operate bingo rooms in the Catalanian territories is limited to 75.</p> <p>7.2. The transfer or installation of new bingo rooms shall not be authorized as long as there exist other authorized bingo rooms in an area of 1000 meters.</p>	<p>Article 7 may be a barrier since <b>it limits the number of Bingo rooms that can be operated in Catalonia</b>.</p>	<p>No specific justification found</p>

<p><b>Navarra</b></p> <p>– Ley 11/1989, de 27 de junio, por la que se regula el <b>juego</b> en la Comunidad Foral de Navarra (B.O.E. nº 234, de 10.10.1989), modificada por la también Ley 3/1999, de 2 de marzo (B.O.E. nº 95, de 21.4.1999). <i>Gaming</i>.</p> <p>Article 15. Organizations holding bingo. Can hold rooms of bingo: a) Charity, sport, cultural and tourist organizations having more than three years of uninterrupted legal existence and operation. b) Commercial entities constituted to this aim under the form of <i>sociedades anónimas</i> of workers and labour cooperatives whose social objectives are the exploitation of bingos, holding Spanish nationality, having their capital totally paid in the form and amount fixed by regulations and divided in nominative shares. The Maximal amount of required capital shall be equivalent to the 90% of the quantity of the indispensable capital will be equivalent to the ninety percent of the projected investment</p>	<p>Article 15 may be an obstacle to free circulation <b>since it establishes that owners of Bingo may be charity, sportive, cultural and touristic entities having more than three years of uninterrupted existence and functioning, as well as</b> commercial entities constituted as anonymous society and cooperatives holding Spanish nationality</p>	<p>No specific justification found</p>
<p><b>Valencia</b></p> <p>– Ley 4/1988, de 3 de junio, por la que se establecen las normas reguladoras del <b>Juego</b> en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001). <i>Gaming</i>.</p> <p>Article 17. Titular organizations of Rooms of Bingo. 1. Can be holders of bingo rooms a) cultural and tourist charity and sport</p>	<p>Art. 17 may be an obstacle to free circulation since <b>it requires Spanish nationality for Bingo operators and gives preference to cultural and</b></p>	<p>No specific justification found</p>



<p>organizations having more than three years of uninterrupted legal existence and operation. b) commercial organizations constituted to this end under the form of <i>sociedades anónimas</i>, labour and Cooperative companies of Work having Spanish nationality and a total paid capital in the quantity and form fitting the regulations and divided in nominative registered shares whose social objective is the operation of rooms of bingo. 2. The organizations enumerated in letter a) of the previous section will have preference in the obtaining of the authorization for the operation of Rooms of Bingo. The mentioned Organizations will be able to operate the game either directly or through companies of services constituted as <i>sociedades anónimas</i>, labour and Cooperative companies of Work, this last contingency not resulting in an encroachment of the responsibility of the formers vis à vis the administration.</p>	<p><b>tourist charity and sport organizations having more than three years of uninterrupted legal existence and operation</b></p>	
<p><b>Media gaming</b></p>		
<p>– Ley 34/2002, de 11 julio Jefatura del Estado BOE 12 julio 2002, núm. 166, [pág. 25388]; rect. BOE 6 agosto 2002 , núm. 187 [pág.28951](castellano) Telecomunicaciones. <b>Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico</b> [RCL 2002\1744]. <i>Telecommunications, information society services and commerce.</i></p> <p>Article 5 para 2: «The provisions of this law, excepting what is established in article 7.1, shall apply to the services of the information society concerning games of luck including betting for</p>	<p>Articles 5 para 2 and 7 may be a barrier since <b>they exclude gaming from the regime of free</b></p>	<p>No specific justification found</p>

<p>economic value. Without prejudice of what is established in State or Autonomic legislation».</p> <p>Article 7: «In the framework of the information society, services rendered by a supplier established in a State member of the EU or the EEE may be realized under the regime of free circulation of services, and no restrictions of any kind can be imposed on them, except for that is provided in arts. 3 and 8.»</p>	<p><b>circulation of services in the information society</b><sup>981</sup>.</p>	
<p>– Resolución de 15 septiembre 2004 Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información BOE 30 septiembre 2004, núm. 236, [pág. 32735]; Telecomunicaciones. Dispone la publicación del Código de Conducta para la prestación de los Servicios de Tarificación Adicional RCL 2004\2100 Aprobado por el Pleno de la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional, en su reunión de fecha 23 de julio de 2004, el nuevo Código de Conducta para la prestación de los Servicios de Tarificación Adicional, que incluye la Clasificación de dichos Servicios, se dispone la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del citado texto, que figura como Anexo. Anexo a la Resolución del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se dispone la publicación del <b>Código de Conducta para la Prestación de los</b></p>		<p>No specific justification found</p>

<sup>981</sup> «De todos los arts. De la LSSI el único que no rige para los juegos de azar es el relativo al principio de libre prestación de servicios para aquellos prestadores establecidos en algún estado miembro de la UE o del EEE, a los que sí se les podrá establecer, en este caso, restricciones por razones derivadas del ámbito normativo coordinado». Javier Cremades & José Ignacio Montes (coordinadores) La nueva ley de Internet, La ley, madrid 2003, p. 129.

<p><b>Servicios de Tarificación Adicional</b>, y clasificación de los servicios. <i>Code of conduct for service providers – added tariff services.</i></p> <p>Art. 5.3.2.3 «the service provider promoting a contest or drawing must do it throughout the paid numbers assigned to code 806, unless by his content he must be assigned to the telephone access codes 803[...] c) Every draw should be submitted to the legislation on gaming of luck in force and should have the pertinent authorizations».</p>	<p>Article 5.3.2.3 may be a barrier because it <b>imposes on every service provider offering a contest or drawing to do it throughout added tariff phone numbers.</b> The same article in lett. c) <b>imposes on phone service providers offering gaming the obligation to comply with the existing gaming legislation.</b></p>	
<p><b><i>Sales promotional gaming</i></b></p>		
<p>– LEY 34/1987, de 26 de diciembre, por la que se regula la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de los de suerte, envite o azar (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987). <i>Competences of the Administration to impose sanctions in the field of gaming.</i></p> <p>Article 2 m): Very severe faults are ... m) the practice of leisure or chance games in public establishments, social circles or private clubs, whenever the total amount of betting exceeds the minimum inter-professional monthly salary.</p> <p>«Article 3. Severe faults. Severe faults are: a) ...b) to promote non authorized selling by means of activities similar to the allowed gaming that are regulated in the law in force, c) to practice recreative or chance gaming in public establishments, social (<i>tradicionales</i>) circles or private clubs, whenever the amounts played are not qualified as being a very severe fault».</p>	<p>Article 2 m) may be an obstacle since it <b>qualifies as a «very severe fault» the practice of leisure or chance games in public establishments, social circles or private clubs, whenever the total amount of betting exceed the minimum inter-professional monthly salary.</b></p> <p>Article 3 c) may be a barrier since it qualifies as <b>severe faults the promotion of non authorized selling by means of activities similar to the allowed gaming and the practice of recreative or chance gaming in public establishments, social circles or private clubs, whenever the amounts</b></p>	<p>No specific justification found</p>

	played are not qualified as being a very severe fault.	
<p><b>Asturias</b></p> <p>– Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001). <i>Gaming and Betting</i></p> <p>Art. 13. Publicity of gaming and betting. 1. The publicity of gaming and betting is subject to a previous administrative authorization, given under the conditions fixed by regulation, remaining expressly forbidden any publicity inciting or stimulating such activities or damaging the formation of children and youth, excepting merely informative acts. 2) It is also expressly forbidden the promotion of any nature, by means of gifts, presents, any kind of consumptions, free or by a price inferior to the market price and in general all activity, service and acts tending to incentive the participation in gaming carried out by the owners of bingo places or by a third person.</p>	<p>Art. 13 may be a barrier since it <b>forbids</b> the promotion of any nature, by means of gifts, presents, any kind of consumptions, free or by a price inferior to the market price and in general all activity, service and acts tending to incentive the participation in gaming carried out by the owners of bingo places or by a third person.</p>	No specific justification found
<p><b>Cataluña</b></p> <p>– LCAT 2000\209 Decreto 147/2000, de 11 abril Departament Interior DO. Generalitat de <b>Catalunya</b> 18 abril 2000, núm. 3123, [pág. 4683]; <i>Bingo. Regulations</i> Bingo. Reglamento</p> <p>Art. 23.7: In the absence of an express authorization by the General Directorate of Games no promotional activity can be carried out in bingo rooms, nor any gift or invitations can be</p>	<p>3.7 may be an obstacle since it states that <b>in the absence of an express authorization by the General Directorate of Games no promotional activity can be carried out in bingo rooms, nor</b></p>	No specific justification found

distributed to the participants. Such authorization is deemed as awarded if two months without express decision.	<b>any gift or invitations can be distributed to the participants.</b>	
<p><b>Madrid</b></p> <p>– Ley 6/2001, de 3 de julio, del <b>juego</b> en la Comunidad de Madrid (B.O.E. nº 179, de 27 de julio). <i>Gaming</i>.</p> <p>Art. 5 - Publicity and promotion. 1) It is forbidden to realize acts of publicity and promotion of the gaming activities to which this law refers to, unless such activities are carried out by respecting the conditions established by regulation. 2) Publicity of gaming is the spreading or announcement of gaming by any mean 3) Promotion of gaming activities is any acts consisting in the handling of goods or rendering services for free or by a price inferior to the market price.</p>	Article 5 may be a barrier since it <b>qualifies as gaming activities</b> (therefore forbidden if not realized according to the gaming law and its regulations) <b>all acts consisting in the handling of goods or rendering services for free or by a price inferior to the market price.</b>	No specific justification found
<b>Charity Organizations</b>		
– Resolución de 29 junio 2004 Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad; <b>Organización Nacional de Ciegos</b> . Dispone la publicación del Reglamento regulador del nuevo juego activo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, denominado « <b>El Combo</b> » - BOE 11 agosto 2004 , núm. 193 , [pág. 28876]	This law may be an obstacle to free circulation since <b>it attributes to the National Blinds Organization the exclusive competence to exploit a lottery called «El Combo».</b>	The necessity to have in Spain the same gaming products or systems of management existing in other countries of the European Union, in order to avoid uncertainties and losses of market, in case in the future the freedom of establishment, today reserved for reasons of public order, will be extended to this activity.
– RCL 2000\960 Orden de 23 marzo 2000 Ministerio trabajo y asuntos sociales BOE 13		No specific justification found

<p>abril 2000 , núm. 89 , [pág. 15245 ];  <b>Organización Nacional de Ciegos</b> (ONCE).  Nuevos Estatutos. <i>National Blinds Organization. Statutes.</i></p> <p>Article 5. The ONCE operates on the basis of an exclusive right the state concession for the selling of the pro-blind coupon and other modalities of active and passive gaming different in nature from the coupon, that can be authorized by the Cabinet or, in their case, any other competent Administration.</p> <p>Article 50: In the fulfilment of their aims, the ONCE will have the following economic resources: One. Resources of ordinary character:  e) The subventions that, in their case, grant to the State and other public Administrations to him, territorial and institutional or any other public or deprived, national or foreign entity type.</p>	<p>Article 5 may be an obstacle to free circulation since it attributes the <b>exclusive right to exploit a lottery as well as the possibility to increase the area of action to other gaming to the National Blinds Organization.</b></p> <p>Article 50 provides that the <b>National Blinds Organization may receive subventions from the State.</b> This may be a unilateral advantage in favour of this organization.</p>	
--	---	--

**B) DRAFT LEGISLATION**

No sources found.

## C) SELF-REGULATION

Applicable Norms and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>– Resolución de 15 septiembre 2004 Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información BOE 30 septiembre 2004, núm. 236, [pág. 32735]; Telecomunicaciones. Dispone la publicación del <b>Código de Conducta</b> para la prestación de los Servicios de Tarificación Adicional RCL 2004\2100. <i>Code of conduct for service providers – added tariff services</i></p> <p>Aprobado por el Pleno de la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional, en su reunión de fecha 23 de julio de 2004, el nuevo <b>Código de Conducta para la prestación de los Servicios de Tarificación Adicional</b>, que incluye la Clasificación de dichos Servicios, se dispone la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del citado texto, que figura como Anexo.</p> <p>Anexo a la Resolución del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se dispone la publicación del Código de Conducta para la Prestación de los Servicios de Tarificación Adicional <b>Código de Conducta de los Servicios de Tarificación Adicional, y clasificación de los servicios</b></p>		



### III. BARRIERS Table

### SELF REGULATION

### SPAIN

<p>Art. 5.3.2.3 c): «Every draw should be submitted to the legislation on gaming of luck in force and should have the pertinent authorizations».</p>	<p>Article 5.3.2.3 c) can be a barrier since <b>it imposes on phone service providers offering gaming, the obligation to comply with the existing gaming legislation.</b></p>	<p>No specific justification found</p>
--	---	--

## D ) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<ul style="list-style-type: none"> <li>– RTC 2005\82 Tribunal Constitucional núm. 82/2005 (Pleno ), de 6.4.2005</li> </ul> <p>«[the norm questioned] does not only serve to an effective collection of taxes, but it is also a measure of economic and social policy by the Government for regulating gaming ...».</p>	<p><b>Prohibition to make circulating lottery tickets</b> who take Spain's National Blinds Organization as a reference for the results</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Tax incomes</b> to the State.</li> <li>– <b>Regulation</b> of the gaming sector.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– RTC 2005\34 Tribunal Constitucional núm. 34/2005 (Pleno), 17.2.2005</li> </ul> <p>«Inter alia, the legally protected interest is the «economic interest of the State» [...] i.e; the collection of tax contributions derived from the gaming authorizations».</p>	<p><b>Prohibition to make circulating lottery tickets</b> who take Spain's National Blinds Organization as a support for the results.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– It is not contrary to the Constitution to apply the anti-smuggling laws to the case of lottery tickets, which can be qualified as «forbidden goods» (<i>géneros prohibidos</i>) according to costumes laws.</li> <li>– The aim of the <b>customs regulations is to protect the economic interests of the State. In the case of gambling, such interest is the perception of taxes derivate from gaming</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– RJ 2004\4815 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 22 junio 2004 Jurisdicción:Contencioso-Administrativa Recurso de Casación núm. 7941/2000. Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.</li> </ul>	<p><b>Prohibition to exploit a lottery without</b> obtaining the correspondent <b>authorization</b>.</p>	<p>No specific justification stated</p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### SPAIN

<p>«The applicant recognizes plainly that at the moment in which it was sanctioned, it was exploiting a drawing without administrative authorization, since the authorization requested by it to the Ministry of Economy – who was, according to the applicant, the competent authority - was rejected, as it was the case of the request made to the Government of Canarias. Therefore, there is no need to enter into the question of which Administration – the central State's or the Autonomous- is competent to authorize this game. It is clear that the Organization for Assistance to the Handicapped promoted the gaming ticket in the territories of Canarias without having the mandatory administrative authorization. In so doing, it was engaged in an illegal activity. Thus whenever a drawing is done without authorization, it is unquestionable that the Autonomic administration is competent prosecute and sanction such illegal activity by virtue of the territorial competence on the matter...»</p>		
<p>– RJCA 2003\358 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia <b>Baleares</b> núm. 912/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Unica), de 8 noviembre Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 515/1999.</p> <p>«The activities linked to gaming are not just another entrepreneurial activity. Indeed, gaming is not aimed at producing nor has it a general interest. For this reason, the conditions to exploit gambling are rigorously established by law. Legislative intervention is justified to protect superior interests of general character, such as</p>	<p>A piece of legislation of <b>Baleares</b> establishes that <b>no new authorizations will be issued for gaming machines</b>.</p>	<p>– Gaming is not just another entrepreneurial activity – Legislative limitations to gaming are justified to <b>protect superior interests of general character</b>, such as those of <b>consumers</b> and <b>users</b>, which include from <b>mental and physical</b></p>

<p>those of consumers and users, which include from mental and physical health to the protection of economic rights. Hence, with respect to gaming, the freedom of enterprise exists, but also measures aimed to limit or impose difficulties on the free development of gaming: the protection of users must prevail over liberty of enterprise.</p> <p>EU law allows the establishment of restrictions [on gaming] ... on the basis of high justifications if general interest. Of course, such limitations must be general and objectively necessary. In the present case [ a case of limitation of number of slot machines] the measure is general and objectively aimed at preventing saturation of the offer in the market»</p> <p>(Idem in: JUR 2002\283020 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Baleares núm. 797/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 1 octubre).</p>		<p><b>health to the protection of economic rights.</b></p> <p>– <b>Protection of users</b> must prevail over liberty of enterprise</p> <p>The court does not elaborate on the meaning of «protection of consumers». To this end, it refers to art. 51 Cst according to which «(1) The public authorities shall guarantee the defence of the consumers and users, protecting their safety, health, and legitimate economic interests through effective procedures.</p> <p>(2) The public authorities shall promote the information and education of consumers and users, foster their organizations, and hear them in those questions which could affect them under the terms which the law shall establish.</p> <p>(3) Within the framework of the provisions of the foregoing paragraphs, the law shall regulate domestic commerce and the system of licensing commercial products».</p> <p>According to the Court, the protection of consumers allows to limit the offer of gaming because gaming is not «just another entrepreneurial activity» and it requires an harmonization of the right of an enterprise to its freedom of activity on the one hand, with the rights of consumers to be duly protected on the other</p> <p>– On behalf of the <b>general interest, EU law allows the establishment of restrictions on gaming</b></p> <p>– The establishment of a legislative status quo on the number of gaming machines serves to <b>avoid saturation of the market.</b></p>
---	--	--

<p>– TC 5290 Sala Primera. Sentencia 38/2003, de 27 de febrero de 2003. Recurso de amparo 2037/99. Promovido por don Saturnino Granda Orfila frente a las Sentencias de la Audiencia Provincial de Oviedo y de un Juzgado de lo Penal, que dieron lugar a su condena por un delito de contrabando</p>	<p>State <b>Monopoly on Lotteries</b></p>	<p>No specific justification stated</p>
<p>– JUR 2002\250329 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia <b>Cataluña</b> núm. 319/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 4 mayo Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 1717/1997. Ponente: Ilmo. Sr. D. Juan Fernando Horcajada Moya</p> <p>The court stated that, with relation to the EU principle of free circulation of services, the EU court declared in March 1994 (L-275/92) with respect to the British restrictive lottery legislation, that different considerations (social, religious or cultural) surrounding this activity, justify that national authorities should dispose of a sufficient margin of appreciation in order to determine the requirements for the protection of players. More specifically, each Member State can take into account its own social and cultural particularities for protecting the social order and organize the modalities of organization of lotteries as well as to forbid lotteries, whenever such restrictions are not discriminatory.</p> <p>For this reason, in the present case, the court did not agree to ask the EU Court a preliminary question.</p>	<p>State <b>Monopoly on Lotteries</b></p> <p>Prohibition to exploit a business of collection of betting by phone, fax and other communication means (the court rejects the demand of a betting company wishing to obtain a license in Cataluña to collect betting by phone, fax, mail and any other communication means. <b>The court rejects the request to ask the EU court a preliminary opinion on the alignment of Catalan law with EU law.</b>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Compatibility with EU law</b></li> <li>– <b>Social, religious and cultural</b> considerations</li> <li>– <b>Protection of players</b></li> </ul>

<p>– JUR 2001\80926 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia <b>Castilla-La Mancha</b> núm. 1083/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 23 diciembre Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 375/1998. Ponente: Ilma. Sra. Dª. Cristina Beviá Febrer</p> <p>«There is no breach of the constitutional principle of equality inasmuch as, whenever the egalitarian application of a norm is concerned, this principle requires that the terms of the comparison must be equal, which is not the case here. Indeed, independently of the fact that the members of the ALMA association are handicapped - as it is the case for the ONCE - and deserve an identical social treatment from the State, the present case concerns the rights to exploit drawing coupons, and the comparison should be done with this regard. The terms to be compared thus established, it can be said that gaming belongs to the competence of the State and, to what concerns the selling of tickets, of the Central State [...] requiring an express authorization by the later. As far as ALMA sells coupons without benefiting of such authorization, it is clear that such activity is illegal»</p>	<p>The <b>ONCE has the exclusive right to exploit the game of tickets</b> and no other unauthorized entity can compete in that field.</p>	<p>The fact that the ONCE has the exclusive right to exploit a <b>drawing is not an illegal discrimination with respect to other charity organizations.</b></p>
<p>– RJ 2000\988 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 22 diciembre 1999 Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso de Casación núm. 8245/1995</p>	<p><b>Restriction of transferability of shares</b> because of the obligation imposed on licensee companies to have nominative stocks.</p>	<p>The requirement for the company shares of licensees to be nominatives is justified by <b>the need to know who are the persons standing behind gaming companies</b></p>

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### SPAIN

Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí		
<p>– RJCA 2000\894 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia <b>Baleares</b> núm. 365/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Unica), de 15 mayo Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 579/1997 Ponente: Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster</p> <p>«The applicant claims that the contested resolution contravenes the right to freedom of enterprise enshrined in art. 38 of the Constitution, since it prevents the exercise of an allowed activity. Notwithstanding, it must be stressed: [...] 2º) the freedom to engage in gaming is subject to a legal regime of limitations and interventionism. The requirement to obtain a license does not alter the principle of freedom of enterprise, and it only adjusts it to the specific characteristic of this activity. There is also no need to request a ruling by the [UE] Court in Luxembourg, since the contested decision concerns the Administration's own competence and there is no confrontation between Spanish and EU norms».</p>	<p><b>Monopoly on Lotteries</b> (The court rejects the demand of a betting company wishing to obtain a license in Baleares to collect betting by phone, fax, mail and any other communication means. <b>The court also rejects the request to ask the EU court a preliminary opinion on the alignment of Baleares law with EU law</b>).</p>	<p>There is also no need to request a ruling by the [UE] Court in Luxembourg, since the contested decision concerns the Administration's own competence and there is no confrontation between Spanish and EU norms.</p>
<p>– JUR 2000\188990 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia <b>Madrid</b> núm. 266/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), de 16 marzo Jurisdicción: Contencioso-Administrativa Recurso contencioso-administrativo núm. 1183/1997.</p>		

### III. BARRIERS Table

### JURISPRUDENCE

### SPAIN

<p>Ponente: Ilmo. Sr. D. Enrique Collado García-Lajara</p> <p>«The [argument concerning the] breach of the EU principle of free circulation of persons, services and goods cannot be accepted because of the absence of the basic subjective premise enshrined in art. 52 and 59 of the EU Treaty (freedom of establishment and free movement of services). Indeed, the plaintiff is a <i>sociedad anónima</i> constituted in Spain in 13.5.94, registered in the Registry of commerce of Madrid, and it's domiciled in Bilbao. Therefore, the plaintiff is not a company from another State member of the European Union wishing to establish in Spain (art. 52), nor wishing to render a service there (art. 59). In both cases, the EU Court of Justice respectively talks about nationals of a Member State in the territory of another Member State or of «nationals of the Member States» established in a State of the EU that is not the end user of the service «.</p>	<p>Breach of <b>freedom of enterprise</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– The fact that an authorization for betting has been rejected is not a breach of the principle of freedom of enterprise because the State has the exclusive competence to award authorizations.</li> <li>– <b>Non application of the EU principles of free movement of services or goods to Spanish nationals acting in Spain.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– RTC 1998\171 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 171/1998 (Pleno), de 23 julio Jurisdicción: Constitucional Conflictos positivos de competencia núms. 1637/1986 y 506/1986. Ponente: D. José Gabaldón López</li> </ul> <p>«The ONCE [...] is an associative organization that, alongside taking care of the private objectives of the members, participates, as a Corporation of Public Law, in the performance of public functions or functions of public interest in those concrete areas delegated to it by the Administration. Thus, it is specifically stated in its Statutes that «in addition to it's privative</p>	<p>State <b>Monopoly on Lotteries</b>. Status of the <b>National Blinds Organization</b> as beneficiary of an <b>exclusive right to exploit a lottery</b>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– The Central State's monopoly on lotteries does not only apply to the National Lottery and it also extends to similar games that could compete with Lottery at the national level.</li> <li>– <b>Source of economic resources</b> aimed at assisting the National Blinds Organization in achieving it's <b>public interest</b> objectives.</li> </ul>



<p>functions, it exercises functions delegated to it by the Public Administrations. To this end, it possesses the rights and duties recognized by legislation, since its creation»</p> <p>«The justification for attributing a concession maintained along history for exploiting the «pro-blinds coupon» as a source of economic resources for the National Blinds Organization is the necessity to afford to the later the sufficient economic means for accomplishing the public interests aims that it assumed and assumes today».</p>		
<p>– RTC 1994\163 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 163/1994 (Pleno) 26.5.1994</p> <p>«Being a fiscal monopole, whose establishment is a manifestation of the financial power of the state, reserving to it exclusive exploitation of a game of chance for producing incomes to the public, the management and exploitation of lotteries in all the national territory belongs to the Administration of the State»</p>	<p>State <b>Monopoly on Lotteries</b>. The <b>monopoly concerns</b> not only sport betting but also <b>any other gambling</b> (concursos de pronósticos) related to results of sport competitions.</p>	<p>The central State's monopoly on lottery is not only justified by the <b>tax gains</b>, but also by the other benefits incumbent on such monopoly, such as <b>concession fees</b>.</p>
<p>– RTC 1994\216, Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 216/1994 (Pleno), de 14 julio.</p> <p>This case concerned a conflict of competence between the Central State and one CCAA with respect to the operation of a lottery. The representative of the Central State argued that:</p>	<p>Lotteries at the national level are within the monopoly of the central State.</p>	<p>The court did not make any remarks with respect to the Central State's representative that one of the aims of the monopoly is public order.</p>

**III. BARRIERS Table****JURISPRUDENCE****SPAIN**

<p>«[...] When referring to the «safeguard of the moral and the public order and the prevention of damages to third parties» as a criteria to be considered for the granting of authorizations Royal Decree 444/1977 (RCL 1977\619 and ApNDL 8212), shows the connection between gaming and public security».</p>		
---	--	--



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# SWEDEN

## I. INTRODUCTION

*Nota bene* - Le présent rapport national a été réalisé en considération des termes de référence fixés par la Commission européenne dans le cadre de l'étude des jeux de hasard dans le marché intérieur de l'Union Européenne. L'objet et l'étendue du rapport résultent ainsi du respect de ces derniers. Pour plus de détails voir: *Executive Summary* , points 1. *Purpose of the Study* et 2. *Methodology*.

### 1. Swedish position on gambling

Le marché des jeux d'argent en Suède est essentiellement régi par deux lois: la loi sur les loteries de 1994 (**Lotterilag 1994:1000**), et la loi sur les casinos de 1999 (**Kasinolag 1999:355**). Cette réglementation est axée sur un principe directeur fondamental: **les profits générés doivent servir des buts d'intérêt public et non des intérêts commerciaux**.

L'exploitation d'une activité de jeux est soumise à autorisation et lorsqu'une autorisation est accordée, elle se fonde sur les principes du **territoire national** et de la **surveillance étatique**.

**La loi sur les loteries prévoit que les autorisations d'exploitation ne peuvent être accordées qu'à des entités juridiques suédoises à but non lucratif.** L'auteur d'une organisation illégale de jeux de loterie encourt une **sanction pénale** pouvant aller jusqu'à 6 mois d'emprisonnement. **La loi interdit également la promotion, sur le territoire suédois, de loteries organisées à l'étranger, dès lors que cette promotion est engagée en vue d'un gain monétaire.**

**Elle autorise par ailleurs le gouvernement, par dérogation au système qu'elle organise, à «délivrer des autorisations spéciales dans d'autres cas et selon d'autres procédures que celles prévues par la loi» (article 45).** Cette disposition revêt en pratique une importance décisive dès lors que les principaux acteurs du marché suédois des jeux ont été institués sur ce fondement. C'est en effet au support de cette disposition que le gouvernement a octroyé à Svenska Spel de très larges prérogatives en matière de jeu: cette société détenue et contrôlée par l'Etat bénéficie d'un quasi-monopole sur les loteries de dimension nationale.<sup>982</sup> Le gouvernement a récemment accordé à Svenska Spel la faculté d'organiser des jeux de poker en ligne. C'est également sur la base de cet article que le gouvernement a attribué à ATG, une société contrôlée par l'Etat et détenue par l'association faïtière des courses équestres, le monopole des paris équestres.

**La Kasinolag soumet également à autorisation l'exploitation des casinos. L'autorisation gouvernementale ne peut être accordée qu'à une société entièrement détenue par l'Etat (directement ou indirectement).**

Le gouvernement a choisi d'attribuer la licence d'exploitation de casinos à Svenska Spel qui a délégué cette activité à une filiale: Casino Cosmopol. La loi prévoit qu'un maximum de six casinos peut être exploité sur le territoire suédois. La société Casino Cosmopol en gère quatre à ce jour.

<sup>982</sup> Il faut entendre loterie sens très large proposé par la loi, à savoir les jeux de hasard, qu'il s'agisse de paris, de machines de jeux, de jeux proposés sur support électronique etc. (voir infra point 1).

Il faut souligner que **les autorisations d'exploitation des sociétés ATG et Svenska Spel prévoient que celles-ci doivent respecter un certain nombre d'obligations déontologiques dans l'exercice leurs activités**: elles doivent notamment veiller au **maintien de l'ordre social** et agir de façon effective pour **lutter contre le jeu compulsif**.

Svenska Spel et ATG sont soumises aux modalités de contrôle établies par la loi sur les loteries. Casino Cosmopol est soumise à celles prévues par la loi sur les casinos. Les deux lois délèguent le contrôle des activités de loterie de dimension nationale et de casino à **l'Inspectorat national des jeux (Lotteriinspektionen)**.<sup>983</sup>

Les autres intervenants sur le marché suédois ont une importance économique bien moindre et voient leur activité régie par la loi sur les loteries: il s'agit d'institutions culturelles, sociales ou sportives qui organisent essentiellement des événements de dimension locale.

Les exceptions au principe selon lequel les profits générés doivent servir des buts d'intérêt public et non des intérêts commerciaux sont extrêmement rares. On peut citer le cas des «restaurants-casinos» (ils représentent 3% du marché des jeux): il s'agit d'établissements qui, bénéficiant d'une licence pour servir des boissons alcoolisées, sont en droit, au regard de la loi sur les loteries, de demander une licence d'exploitation pour des machines à jetons ainsi que pour des jeux de casinos. Cette faculté est très encadrée par la loi et n'est possible que pour des enjeux et des gains extrêmement limités.

On signalera encore que le droit suédois des jeux est actuellement en cours d'évolution puisqu'un rapport<sup>984</sup> d'un comité désigné par le gouvernement<sup>985</sup> a récemment proposé des modifications de la loi pour parvenir à concilier la politique protectrice de l'ordre social et de la santé menée par le gouvernement et le parlement avec les changements économiques et technologiques actuels ainsi que les nouveaux développements du droit communautaire.

Enfin, sur le plan des relations internationales, on mentionnera qu'il existe un accord entre la Suède et la Finlande destiné à permettre l'exploitation d'automates de jeux sur les bateaux en trafic régulier entre la Suède et la Finlande.<sup>986</sup> Cet accord vise à une harmonisation des règles entre les deux États.<sup>987</sup>

En outre ATG a passé des accords de coopération avec des sociétés de jeux étrangères<sup>988</sup> et en 2005 Svenska Spel a créé Svenska Spel International qui va développer des coopérations commerciales avec des loteries et opérateurs de jeux contrôlés par d'autres États européens.<sup>989</sup>

<sup>983</sup> Sur les modalités d'action de cette institution, voir le Code des statuts de l'Inspectorat national des jeux 2002:1.

<sup>984</sup> «Spel i en föränderlig värld» SOU 2006:11, 2006.

<sup>985</sup> Dir. 2004: 76.

<sup>986</sup> Accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des navires 1979-02-14 et sa modification de 2001-03-22.

<sup>987</sup> Voir le préambule à cet accord.

<sup>988</sup> Voir le rapport annuel d'ATG 2003, p. 20.

<sup>989</sup> Voir le rapport annuel de Svenska Spel 2004, p. 30.

## 2. Definitions

### ***Loterie***

Toute activité à l'occasion de laquelle un ou plusieurs participants peuvent, avec ou sans mise, obtenir des prix d'un montant supérieur à ceux que peuvent obtenir les autres participants. Le participant ne doit pas pouvoir influencer le résultat par ses propres moyens. Le terme de loterie inclut ainsi notamment:

- les tirages au sort de lots, les jeux de devinette, de paris ou autre procédés similaires;
- les jeux de foire, de kermesse et de parcs d'attraction;
- les bingos, les machines de jeu, les roulettes, les jeux de dés, les jeux de cartes, les jeux de chaînes de lettres et autres jeux similaires;

Cette liste n'est pas exhaustive; la consigne établie par la loi est de tenir compte de la nature du jeu en cause pour établir s'il constitue ou non une loterie

### ***Jeux de casino***

Les jeux de casino sont la roulette, les jeux de dés et de cartes ainsi que tous les jeux s'apparentant à ceux-ci et qui sont proposés dans un local destiné à cet effet (casino).

### ***Les machines de jeux dont l'accès est proposé hors des casinos***

Il s'agit des machines mécaniques et électroniques qui:

- distribuent des lots, à condition que l'obtention du lot dépende au moins pour partie du hasard;
- distribuent de l'argent, à condition que les gains dépendent en majeure partie du hasard;
- fonctionnent avec des jetons, à condition que les gains dépendent principalement du hasard. Sont considérées comme des machines à jetons celles qui ne procurent que des certificats de valeur, des jetons de jeu ou des lots équivalents;
- distribuent de l'argent et pour lesquelles le gain dépend en tout ou partie de l'habileté du joueur.

### ***Le bingo***

Le bingo est une loterie pour laquelle il est nécessaire que les participants soient présents sur les lieux du jeu (et qu'ils puissent de la sorte participer activement). Ils doivent acheter une carte de bingo et les gagnants sont ceux qui ont choisi sur leur carte de bingo les numéros correspondant à ceux tirés au hasard. Les gagnants doivent immédiatement réclamer leurs prix.

### ***Les loteries organisées via un média***

Il s'agit des loteries organisées à l'aide de supports télévisuels, radiophoniques ou d'autres ondes électromagnétiques (en particulier internet et les téléphones portables).

### 3. Taxes

On relèvera d'abord les jeux de hasard ne sont pas soumis à la TVA.

Les impôts sur les loteries sont fixés dans la loi sur les impôts des loteries.<sup>990</sup> Le taux appliqué est de 36 % de la somme qui reste une fois les gains déduits du total des paris (art. 1b).

Les impôts sur les tables de roulette sont déterminés en fonction du nombre de tables que l'exploitant est autorisé à posséder.<sup>991</sup> A savoir:

- 2000 SEK (241.796 euros) par mois pour une table.
- 4000 SEK (429.592 euros) par mois pour deux tables.
- 9000 SEK (966.721 euros) par mois pour trois tables.
- 18000 SEK (1933.44 euros) par mois pour quatre tables.
- 25000 SEK (2 684.54 euros) par mois pour cinq tables.
- Plus que 5 tables: 5000 SEK (536.935 euros) par table.

Svenska Spel et Casino Cosmopol sont généralement exemptés de tout impôt relatif aux loteries et aux jeux.<sup>992</sup> En revanche, l'Etat décide de l'affectation de leurs profits: les statuts de Svenska Spel (Casino Cosmopol appartient à cet établissement public) prévoient que tous les profits disponibles doivent être utilisés conformément à la volonté de l'Etat.<sup>993</sup> En 2004 le bénéfice intégral, soit 4,961,113,937 SEK (532,798,380.99 euros) a été distribué à la Confédération Suédoise des sports, au Comité National pour la jeunesse, à des associations culturelles et à l'Etat.<sup>994</sup>

Les organisations à but non lucratif sont également exemptées de l'impôt sur les loteries (art. 1a p. 4).

Concernant les automates de jeux, aucun impôt n'est dû si les prix ne sont pas en argent (Loi sur les loteries art. 1a p.6). Si les prix sont en argent, il est prélevé un impôt au taux de 36 % de la somme restante une fois les prix déduits du total des paris (art. 1b).

En matière de paris équestres, ATG est soumis à un impôt au taux de 36 % de la somme restante une fois les prix déduits du total des paris.<sup>995</sup> En outre, ATG doit redistribuer chaque année 38,000,000 SEK (4,080,966.94 euros) au secteur équestre.<sup>996</sup>

Concernant le bingo, aucun d'impôt n'est dû si les prix ne sont pas en argent (art. 1b). Si les prix sont en argent, il est prélevé un impôt au taux de 36 % de la somme restante une fois

<sup>990</sup> Lag (1991:1482) om lotteriskatt.

<sup>991</sup> Loi sur l'impôt sur les jeux, art. 10.

<sup>992</sup> Loi sur l'impôt sur les loteries, art. 1a p. 5.

<sup>993</sup> Voir le rapport annuel 2004 de Svenska Spel, p. 47.

<sup>994</sup> La Confédération Suédoise des sports a souligné, dans sa réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC, que les clubs sportifs suédois sont très dépendants de cette contribution de Svenska Spel.

<sup>995</sup> Loi sur l'impôt sur les loteries, art. 1b.

<sup>996</sup> Voir le rapport annuel 2003 ATG, p. 41. L'organisation centrale suédoise pour le sport équestre *galop* a relevé, dans sa réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC, que les sports équestres en Suède sont totalement dépendants des revenus d'ATG.

---

les prix déduits du total des paris On rappellera cependant que tant Svenska Spel que les organisations à but non lucratif sont exemptés d'impôts.<sup>997</sup>  
Enfin il n'y a pas lieu d'aborder la question du media gambling puisque seul Svenska Spel a l'autorisation d'organiser ce type de jeu.

---

<sup>997</sup> Loi sur l'impôt sur les loteries art. 1a p. 4



## II. LISTING

### A) LEGISLATION ENACTED

#### 1. General

- Loi sur l'impôt sur le jeu (1972:820) (*Lag om skatt pa spel*)
- Ordonnance d'habilitation de l'Inspection nationale des jeux 1994:1452 (*Förordning med instruktion för Lotteriinspektionen*)

#### 2. Lotteries

- Loi sur les loteries (1994:1000) (*Lotterilag*)
- Ordonnance sur les loteries (1994:1451) (*Lotteriförordning*)
- Loi sur l'impôt sur les loteries (1991:1482) (*Lag om lotteriskatt*)
- Recommandations 1999-12-21 de l'Inspection nationale des jeux sur les loteries qui sont considérées comme de véritables loteries selon l'article 16 de la loi sur les loteries (1994:1000), sur leur enregistrement selon l'article 17 et sur les loteries dispensées de l'obligation d'une autorisation selon les articles 19 et 20 (*Lotteriinspektionens allmänna råd för lotterier som anordnas efter tillstånd till egentligt lotteri med stöd av 16 § lotterilagen (1994 :1000) registrering enligt 17§ samt tillståndsfria lotterier enligt 19 och 20 §§ lotterilagen*)
- Instructions 2004-10-19 de l'Inspection nationale des jeux pour les loteries et les lotos (*Villkor för lotter och slumpalsgeneratorer*)

#### 3. Casino Gaming

- Loi sur les casinos (1999:355) (*Kasinolag*)
- Instructions 2004-11-10 de l'Inspection nationale des jeux sur le contrôle des autorisations accordées selon la loi sur les loteries pour organiser des jeux de roulette, de dés ou de cartes (*Villkor, Kontroll- och ordnings-bestämmelser för tillstånd enligt lotterilagen (1994 :1000) att anordna roulett, tärnings- eller kortspel*)
- Autorisation 2004-12-22 accordée à AB Svenska Spel d'exploiter des jeux de casinos (*Tillstånd att anordna Kasinospel*)

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- Loi sur l'organisation de certains automates de jeu (1982:636) (*Lag om anordnande av visst automatspel*)
- Ordonnance sur l'organisation de certains automates de jeu (2004:1062) (*automatspelsförordning*)
- Directives Dnr 734/ 2001 et Dnr 399/2004 sur les conditions d'exploitation et sur contrôle des automates de jeux
- Directive Dnr 734/2001 concernant les prescriptions techniques à respecter pour les automates de jeux
- Autorisation 2004-12-22 accordée à AB Svenska Spel d'exploiter des automates de jeux (*Ansökan om tillstånd att anordna spel på värdeautomater*)

#### 5. Betting

- Autorisation 2004-12-22 accordée à ATG d'organiser des paris sur les compétitions équestres (*Tillstånd att anordna vadhallning i samband med hästtävlingar m.m*)

- 
- Autorisation 2005-02-10 d'organiser des paris sur les concours de chansons «Melodifestivalen» et à «Eurovision song contest» (*Ansökan om tillstånd att anordna vadhallning pa Melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen med fasta odds*).

## 6. Bingo

- Prescriptions de l'Inspection nationale des jeux sur la délivrance des autorisations pour le bingo, LIFS 2004:1 (*Lotteriinspektionens författningssamling*). Ce texte est en cours de révision (LIFS 2005:1), à deux exceptions près, il ne s'agit que de propositions de changements d'ordre rédactionnel
- Recommandations 2002-08-26 de l'Inspection nationale des jeux sur la mise en œuvre de l'article 22 la loi sur les loteries (autorisation) et sur le contrôle des jeux de bingo exploités depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (*lotteriinspektionens allmänna rad för tillstandsgivning enligt 22 § lotterilagen och kontroll i fraga om bingospel som bedrivs fran och med den 1 januari 2003*).

## 7. Media Gambling Services

- Prescriptions de l'Inspection nationale des jeux sur les exigences techniques imposées aux exploitants de certains types de loteries diffusées par ondes électromagnétiques, LIFS 2002:1 (*Lotteriinspektionens fördeskrifter om krav pa utrustning som används av anordnare av vissa lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vagor*)
- Directive 2002-10-28 sur les conditions d'exploitation et sur le contrôle des loteries qui sont diffusées sur les ondes électromagnétiques (*Riktlinjer för villkor, kontroll- och ordnings- bestämmelser för lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vagor*)

## 8. Sales Promotional Gambling

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune législation spécifique relative à cette question.

## 9. Charity Gambling

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune législation spécifique relative à cette question.

**B) DRAFT LEGISLATION**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**C) SELF-REGULATION**

- Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**D) JURISPRUDENCE**

- Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 26 octobre 2004, n°5819-01
- Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 26 octobre 2004, n°7119-01
- Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 8 décembre 2004, n°3986-01
- Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 8 décembre 2004, n°3987-01
- Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 8 décembre 2004, n°3988-01
- Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 8 décembre 2004, n°1862-02
- Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 8 décembre 2004, n°2043-02
- Jugement du 15 février 2005 de la Cour de première instance de la province de Södermanland
- Jugement du 21 juin 2005 de la Cour de première instance de Stockholm

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

La Cour Suprême administrative suédoise a pris position à deux reprises sur la question de la conformité du marché suédois des jeux au droit communautaire. Nous présenterons successivement les jugements n°5819-01 et n°7119-01 du 26 octobre 2004.

– ***Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 26 octobre 2004 (n°5819-01)***

L'Inspection nationale des jeux a condamné à une amende ainsi qu'à une injonction de cesser immédiatement son activité illicite une société qui servait d'intermédiaire en Suède pour proposer les services de jeux de hasard d'une entreprise étrangère.

La société a interjeté appel de cette décision devant la Cour Suprême administrative. Elle invoquait la non-conformité du marché suédois des jeux aux dispositions du droit communautaire.

En l'espèce, la **Cour Suprême** commence par rappeler que la loi sur les loteries pose un principe général de la soumission des loteries à autorisation. **Elle souligne ensuite que l'objectif de la législation suédoise sur les jeux de hasard est de protéger les individus et la société ainsi que de diriger les revenus des loteries vers le secteur public ou vers des buts d'intérêt général.**

L'article 38<sup>998</sup> de la loi sur les loteries interdit de solliciter, à titre professionnel ou dans un autre but lucratif, la participation de personnes à des loteries organisées en Suède mais dépourvues des autorisations nécessaires ou organisées à l'étranger. L'article 52 de ce même texte donne compétence à l'autorité de surveillance de prendre les mesures qui s'imposent pour faire respecter la législation sur les loteries, mesures qui peuvent être assorties, comme en l'espèce, d'astreintes.

La question principale dans cette affaire est de savoir si l'interdiction décrétée par l'autorité de surveillance entre en conflit avec le droit communautaire, et partant doit être annulée. **La Cour relève qu'il est patent que l'interdiction en cause, à l'instar de l'ensemble de la législation suédoise, ne peut que difficilement se concilier avec les dispositions communautaires consacrant la liberté d'établissement et la libre circulation des services.**

---

<sup>998</sup> L'article 38 prévoit qu'il est interdit, dans le cadre d'opérations commerciales ou autres, effectuées en vue d'un profit:

1. d'inciter à la participation à une loterie illégale dans le pays ou à l'étranger, ou
2. de recevoir des enjeux sur les prix distribués dans des loteries légales sans le consentement de l'organisateur de celles-ci

Le gouvernement ou une autorité désignée par ce dernier peut prévoir une exception à la règle posée dans le premier paragraphe pour promouvoir la participation à des loteries organisées hors du pays

1. si la loterie est organisée dans le cadre d'une coopération internationale avec la Suède dans le domaine des loteries, et
2. si l'entité étrangère en charge de l'organisation de la loterie a le droit, au regard de sa législation, d'organiser des loteries ou paris et de participer à un exercice de coopération internationale.

Elle relève que les traités ainsi que la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes admettent que des restrictions aux principes en cause puissent être justifiées dans certaines circonstances. La Cour Suprême renvoie ici à la ligne de jurisprudence de la CJCE qui fixe les critères permettant de justifier une atteinte aux principes de la liberté d'établissement et de circulation par les règles nationales sur les loteries (elle cite les arrêts Schindler (C-275/92); Läära (C-124/97), Zenatti (C-67/98) et Gambelli (C-243/01)).

Elle affirme qu'il lui revient de décider si la législation suédoise en matière de jeux de hasard est bien conforme au droit communautaire.

**Elle relève qu'au regard de celui-ci la question centrale est de déterminer si les restrictions adoptées par la Suède sont propres à atteindre les motifs impérieux poursuivis, si elles sont nécessaires et si elles sont proportionnées.**

Une fois ces principes rappelés, la Cour se livre au contrôle de la conformité de la loi suédoise sur les loteries au droit communautaire.

**Elle affirme** que malgré sa formulation maladroite, **l'article 38 de la loi sur les loteries<sup>999</sup> n'instaure pas une discrimination illégale fondée sur la nationalité.** La prohibition de la promotion de jeux de hasard en vu d'un profit monétaire s'applique à l'ensemble des loteries, nationales ou étrangères, pour lesquelles aucune autorisation administrative n'a été accordée.

**Ensuite, la Cour décide que les objectifs poursuivis par la législation suédoise sont tels qu'ils légitiment bien, au regard du droit communautaire, les atteintes portées aux principes de libre établissement et de libre circulation des services.**

L'argument invoqué à l'encontre du système suédois est qu'il ne viserait pas en pratique les objectifs d'intérêt général sur lesquels il se fonde. En particulier, l'appelant affirme que les autorités qui appliquent la loi n'ont aucune intention réelle de limiter la participation à des jeux mais veulent au contraire les promouvoir tout en faisant obstacle à la concurrence étrangère. Il invoque à l'appui de cette thèse le fait que les sociétés suédoises de jeux développent une politique marketing importante et introduisent continuellement de nouvelles formes de jeux attractives, tant et si bien que le marché des jeux est en croissance constante.

**La Cour Suprême reconnaît que les sociétés de jeux suédoises agréées ont recours à une politique de marketing intense et que, par là même, elles incitent les consommateurs à participer à des loteries, jeux de hasard et paris. Mais, selon la Cour, cela ne suffit pas à disqualifier le système suédois.** Elle relève que les entreprises suédoises évoluent en pratique dans un marché concurrentiel dès lors que les suédois sont libres de choisir de jouer à l'étranger. Il faut donc, selon la Cour, que les opérateurs suédois promeuvent activement leurs jeux s'ils veulent que les consommateurs choisissent de participer à ces derniers, plutôt qu'aux offres étrangères, et qu'ils bénéficient ainsi d'une protection effective de leur sécurité.

La Cour rejette également l'argument de l'appelant selon lequel la Suède n'est finalement intéressée qu'aux profits générés par le jeu et ne prend pas réellement en considération les aspects de protection de l'ordre public.

**Pour finir, la Cour décide que si, effectivement, certains aspects de la législation suédoise ainsi que de la manière dont elle est appliquée ne sont pas exemptes de critiques, pour autant le système en son entier est conforme au droit communautaire.**

---

<sup>999</sup>

*Ibid.*

Elle relève que le Gouvernement suédois a nommé par directive (2004:76) un spécialiste dont le mandat inclut de soumettre des propositions pour adapter la législation suédoise aux récents développements du droit communautaire.

– ***Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 26 octobre 2004 (n°7119-01)***

**Une personne a mis à disposition sur son site internet un lien vers le site d'une société étrangère proposant des jeux de hasard.** Par une décision du 8 décembre 2000, l'Inspectorat national des jeux lui a enjoint de cesser de proposer ce lien. Cette personne a formé un appel devant la Cour Suprême en invoquant l'inapplicabilité de la prohibition édictée par l'article 38 de la loi sur les loteries au cas d'espèce<sup>1000</sup>. Il affirme à ce titre que le lien proposé ne mène que vers un site de publicité général pour une société dont l'une des activités est la proposition de services de jeux. Il affirme également que l'article 38 viole le droit communautaire.

L'Inspectorat national des jeux rétorque qu'en l'espèce le lien ne mène pas à une page de publicité générale sur la société mais à une offre de paris sur des courses de chevaux. L'objet de la publicité était donc bien de pousser les participants au jeu.

La Cour suprême réaffirme, en se fondant sur son jugement du 26 octobre 2004, que l'article 38 de la loi sur les loteries ne viole pas le droit communautaire et décide qu'en l'espèce la décision de l'Inspectorat national des jeux est fondée.

La Cour Suprême a été saisie dans d'autres cas similaires<sup>1001</sup>. Les parties l'ont à chaque fois exhortée à solliciter un avis préjudiciel de la CJCE mais la Cour Suprême leur a jusqu'à présent toujours opposé une fin de non-recevoir, arguant du fait qu'elle avait déjà tranché cette question à l'occasion de son jugement du 26 octobre 2004.

La Cour de première instance de Stockholm a également été amenée à trancher un litige portant sur la violation de la loi sur les loteries. En l'espèce, le rédacteur en chef d'un grand quotidien avait publié dans son journal 42 publicités en faveur d'une entreprise étrangère proposant des jeux de hasard. La Cour l'a condamné sur la base de l'article 38 de la loi sur les loteries et de la jurisprudence de la Cour Suprême administrative.

## 2. Lotteries

**La loi du 9 juin 1994 sur les loteries (1994:1000)** s'applique aux loteries destinées au grand public ainsi qu'aux loteries privées<sup>1002</sup> organisées sous forme de bingo, de machines de jeux, de jeux de roulettes, de jeux de dés et de cartes, dès lors qu'elles sont organisées en vue d'un gain.

Elle définit très largement la **notion de loterie**<sup>1003</sup>. Il faut entendre par ce terme (article 3) toute activité à l'occasion de laquelle un ou plusieurs participants peuvent, avec ou sans mise, obtenir des prix d'un montant supérieur à ceux que peuvent obtenir les autres

<sup>1000</sup> Ibid.

<sup>1001</sup> Jugements de la Cour Suprême administrative suédoise du 8 décembre 2004, n°3986-01, n°3987-01, n°3988-01, n°1862-02 et n°2043-02.

<sup>1002</sup> Une loterie privée est une loterie impliquant un petit groupe fermé de personnes se connaissant (voir LARNEFELDT G., commentaire de la loi 1994:1000, note 1 du commentaire, *Karnov*, législation suédoise 2005).

<sup>1003</sup> L'objectif poursuivi par le choix d'une définition large était que la loi puisse s'adapter aux développements technologiques des jeux.



participants. Le participant ne doit pas pouvoir influencer le résultat par ses propres moyens<sup>1004</sup>. Le terme de loterie inclut ainsi notamment:

- les tirages au sort de lots, les jeux de devinette, de paris ou autre procédés similaires;
- les jeux de foire, de kermesse et de parcs d'attraction;
- les bingos, les machines de jeu, les roulettes, les jeux de dés, les jeux de cartes, les jeux de chaînes de lettres et autres jeux similaires;

**Cette liste n'est pas exhaustive; la consigne établie par la loi (article 3) est de tenir compte de la nature du jeu en cause pour établir s'il constitue ou non une loterie.**

L'article 9 de la loi dispose que **l'organisation des loteries n'est possible qu'à la condition d'avoir obtenu une autorisation administrative**. Celle-ci est accordée pour une période et un espace géographique déterminés. Cette surface géographique correspond en principe à celle sur laquelle le bénéficiaire de l'autorisation exerce principalement son activité (article 11); il s'agit le plus souvent de la commune ou de la province. La durée moyenne des autorisations est de six mois. L'article 10 dispose que les autorisations ne peuvent être accordées que dans la mesure où on peut raisonnablement penser que **l'activité sera menée en accord avec l'intérêt général** et en conformité avec les conditions et réglementations imposées.

**L'article 12 de la loi précise que l'institution en charge de la délivrance des autorisations peut soumettre le bénéfice de celles-ci à des conditions spéciales, à une réglementation d'ordre public ainsi qu'à un système d'inspection.**

La loi distingue deux types de loteries: les loteries au sens strict et les autres. A chacune de ces catégories s'attache un régime particulier. L'article 4 de la loi précise que seules les loteries entrant dans la définition posée à l'article 3 sont des loteries au sens strict. Les courses de chevaux ainsi que les paris en lien avec des activités sportives ne sont pas considérés comme des loteries au sens strict.

**L'autorisation administrative d'exploitation d'une loterie au sens strict ne peut être accordée qu'à une association à but non lucratif<sup>1005</sup> de nationalité suédoise et qui (article 15):**

- **a pour objet principal, ainsi que cela figure dans ses statuts, la promotion d'intérêts publics au sein du pays;**
- **s'engage dans des activités qui permettent d'atteindre de tels objectifs;**
- n'empêche aucune personne de devenir membre sauf s'il existe des raisons particulières à cela en raison de la nature et de l'étendue des activités de l'association, de son objet ou pour toute autre raison;
- **a besoin des bénéfices produits par l'activité de jeu pour son action.**

Par dérogation et en justifiant de raisons spéciales, il reste possible d'octroyer une autorisation à une entité autre qu'une association à but non lucratif ainsi qu'à une association à but non lucratif dont l'action en faveur de l'intérêt général prend place hors de Suède<sup>1006</sup> (article 15).

<sup>1004</sup> Voir LARNEFELDT G., commentaire de la loi 1994:1000, note 3 du commentaire, *Karnov*, législation suédoise 2005.

<sup>1005</sup> L'objet poursuivi par l'association peut être de tout ordre: religieux, caritatif, sportif, politique. Par contre la qualification d'organisation à but idéal n'est plus possible dès que des éléments économiques entrent en ligne de compte. Ainsi, les syndicats et autres organisations patronales sont disqualifiés.

<sup>1006</sup> Ex. Amnistie Internationale ou la Croix Rouge.

L'autorisation pourra être octroyée si les conditions suivantes sont remplies (article 16):

- les gains s'élèvent au moins à 35% et au plus à 50% de la valeur des enjeux<sup>1007</sup>;
- la part des revenus des billets consacrée aux gains est indiquée sur les tickets de loterie, les listes de souscription ou à l'endroit où se tient la loterie;
- on peut raisonnablement penser que la loterie procurera au candidat à l'autorisation d'exploitation des revenus suffisants et que ceux-ci seront utilisés pour la promotion des intérêts publics prévue par les statuts de l'organisation;
- les tickets de loterie sont vendus dans un distributeur, la loi exige au surplus: que la liste des prix ait été établie par avance; que les prix aient été attribués par tirage au sort et par avance en présence d'un inspecteur agréé par l'autorité de contrôle; que la machine ne distribue pas elle-même les prix.

**Les organisations** qui répondent aux exigences posées par l'article 15 et **ne souhaitent organiser des loteries qu'au niveau municipal doivent obtenir une autorisation au sens de l'article 16 et être enregistrées auprès de la municipalité en cause.** Leur enregistrement leur permet d'organiser pendant trois ans des loteries au niveau de la commune désignée (article 17). **Cette forme d'organisation de loteries n'est possible que dans la mesure où:**

- les loteries ont lieu dans la municipalité ou les municipalités dans lesquelles l'organisation est active;
- les loteries ne sont pas organisées depuis un point fixe de vente qui est mis à disposition par un établissement de service;
- le montant total des enjeux engagés sur pour les loteries sur la période de trois ans n'excède pas 20 fois le *basbelopp*<sup>1008</sup>;
- tous les prix distribués sous forme d'argent ont un montant maximal d'un *basbelopp*
- la valeur des gains distribués à l'occasion de chaque loterie correspond au moins à 35% de la valeur des mises et au maximum à 50% de celles-ci;
- la part des revenus des billets consacrée aux gains est indiquée sur les tickets de loterie, listes de souscription, ou au lieu de déroulement de la loterie;
- les responsables de la loterie sont agréés par l'autorité en charge de l'enregistrement.

**Dans certaines hypothèses énumérées limitativement l'obtention d'une autorisation n'est pas exigée (articles 19 à 20).** Tel sera le cas si (article 19):

- la loterie est organisée dans le cadre d'une manifestation ou d'une réunion préparée par l'organisation ou à laquelle elle participe; ou si la loterie est organisée dans le cadre d'un bingo préparé par l'organisation;
- la loterie se déroule exclusivement à l'endroit où se tient la manifestation, la réunion ou le bingo;
- la valeur de chacune des mises n'excède pas 1/6000 du *basbelopp*;
- la valeur des gains les plus importants n'excède pas 1/6 du *basbelopp*;
- si le nombre d'enjeux et de prix ainsi que leur valeur sont établis selon un schéma prédéterminé, la valeur totale des gains correspond au minimum à 35% et au maximum à 50% de la valeur des enjeux;

<sup>1007</sup> L'encadrement des gains remplit les fonctions suivantes: le seuil minimum permet de garantir un gain au consommateur et le seuil maximum d'éviter que les organisateurs se livrent une concurrence importante. Celle-ci aurait en effet pour conséquence que ce seuil augmente toujours plus, tant et si bien que le bénéfice reversé en faveur des actions d'intérêt général serait de moins en moins important.

<sup>1008</sup> Le *basbelopp* est un seuil de revenu fixé par le gouvernement qui évolue tous les ans en fonction de l'indice des prix à la consommation. Il s'élève pour 2006 à 39 700 couronnes par mois. Etabli à l'origine pour les besoins de la sécurité sociale, il sert de montant de référence dans un grand nombre de domaines administratifs et sociaux.

- la part des revenus des billets consacrée aux gains est indiquée sur les tickets de loterie, les listes de souscription, ou est affichée à l'endroit où a lieu la manifestation;
- les acheteurs des billets sont informés, au moment de leur achat, du lieu et du moment où les prix sont attribués;
- les prix sont tirés au sort en public, avant la fermeture journalière de la manifestation ou de la réunion, à moins que les prix n'aient été attribués au hasard avant même la vente des billets de participation.

**L'autorisation ne sera pas non plus exigée (article 20):**

- si la loterie est organisée **à l'occasion d'une manifestation publique à but ludique**; d'une manifestation publique pour la promotion d'une cause d'intérêt public ou encore d'un rassemblement public pour une performance artistique au soutien d'une cause d'intérêt public;
- si la loterie se déroule uniquement sur le lieu de la manifestation ou du rassemblement
- si les prix prennent uniquement la forme de biens ou de services;
- si la valeur de chaque mise n'excède pas 1/6000 du *basbeloop*;
- si la valeur des gains les plus importants n'excède pas 1/60 du *basbeloop*;
- si les gains sont immédiatement distribués;
- si la valeur totale des gains correspond au minimum à 35% et au maximum à 50% de la valeur des enjeux, et si le nombre d'enjeux et de prix ainsi que leur valeur sont établis selon un schéma prédéterminé;
- si la part des revenus des billets consacrée aux gains est indiquée sur les tickets de loterie ou affichée dans les bâtiments où la loterie a lieu.

**Les articles 39 à 41 désignent les autorités en charge de la délivrance de l'autorisation. Celles-ci varient selon l'étendue géographique sur laquelle porte l'activité de loterie:**

- le **comité municipal** désigné par la municipalité est compétent pour les loteries organisées au niveau d'une seule commune;
- le **comité de la province** est compétent pour les loteries organisées dans plusieurs municipalités au sein d'une province,;
- l'**Inspectorat national des loteries** est compétent pour les loteries organisées dans plusieurs provinces.

L'article 51 de la loi prévoit que **l'autorité en charge de l'autorisation peut décider de révoquer une autorisation si son bénéficiaire ne respecte pas la loi ou si les conditions pour son octroi ne sont plus remplies.**

**Par ailleurs, la loi prévoit la sanction pénale des personnes qui, intentionnellement ou par négligence grossière, organisent illégalement une loterie ou détiennent illégalement des machines de jeu (article 54).** Elles encourrent une peine d'emprisonnement d'un maximum de six mois ou une peine d'amende. Les dispositions du Code pénal suédois en matière de complicité sont applicables pour cette infraction (l'article 56 de la loi renvoie au chapitre 23 du Code pénal).

Les enjeux reçus dans le cadre d'une telle organisation illégale, ainsi que les équipements, documents et autres biens utilisés pour ou à l'occasion de l'infraction pourront être confisqués, sauf si une telle mesure est manifestement déraisonnable (article 58).

**Enfin, la loi organise un régime dérogatoire à celui qu'elle fixe et confie de larges pouvoirs au gouvernement puisqu'elle prévoit en son article 45 que celui-ci peut octroyer des autorisations spéciales pour les loteries dans d'autres hypothèses et selon d'autres procédures que celles prévues par la loi.** De telles autorisations ne peuvent

cependant pas intervenir dans le domaine des jeux de chaîne de lettres ou jeux similaires ou pour l'exploitation de machines distribuant de l'argent, des tickets gagnants ou des jetons.

Cette importante prérogative reconnue au gouvernement est encore confirmée par l'article 38 de la loi. Celui-ci précise dans un premier temps **qu'il est interdit de promouvoir, dans le cadre d'une opération commerciale ou autre, la participation à des loteries organisées à l'étranger en vue d'obtenir un gain. Il ajoute ensuite que le gouvernement ou un organe désigné par celui-ci sont néanmoins autorisés à contrevenir à cette règle aux conditions suivantes:**

- **la loterie doit être organisée à l'occasion d'une opération de coopération internationale dans le domaine des jeux à laquelle la Suède est partie;**
- **l'entité organisatrice doit être en droit, au regard de sa législation nationale, d'organiser des loteries ou paris et de participer à des opérations de coopération internationale.**

Selon Svenska Spel, l'article 38 a perdu de sa force, puisque plusieurs sociétés étrangères font de la publicité dirigée vers la Suède par le biais d'internet.<sup>1009</sup> De même, un certain nombre de programmes de télévision sont sponsorisés par des loteries étrangères.<sup>1010</sup>

**Sur la base de l'article 45 de la loi, le gouvernement a habilité Svenska Spel, société appartenant à l'Etat, à organiser toutes formes de loteries (Autorisation générale du 22 décembre 2004)**

Cette autorisation précise (point 8.9 de l'annexe à l'autorisation) que Svenska Spel doit veiller au maintien de l'ordre social ainsi qu'à la protection de la santé des joueurs. Elle doit rendre compte au gouvernement des mesures qu'elle a pris en ce sens.

### 3. Casino Gaming

**La loi du 3 juin 199 sur les casinos (1999:355)** fixe le régime applicable aux jeux pratiqués dans les casinos.

L'article 1 de la loi définit les jeux de casino comme la roulette, les jeux de dés et de cartes ainsi que les jeux similaires proposés dans un local spécialement destiné à cet effet (un casino). **L'article 2 prévoit que seul le bénéficiaire d'une autorisation peut organiser des jeux de casino** (article 2). L'article 2 de la loi dispose que l'autorisation d'exploiter un casino couvre également l'exploitation de machines de jeux telles que définies par l'article 6 de la loi sur les loteries, à savoir:

- les machines distribuant des lots, à condition que l'obtention du lot dépende au moins pour partie du hasard;
- les machines distribuant de l'argent, à condition que les gains dépendent en majeure partie du hasard;
- les machines à jetons, à condition que les gains dépendent principalement du hasard. Sont considérées comme des machines à jetons celles qui ne procurent que des certificats de valeur, des jetons de jeu ou des lots équivalents;
- les machines distribuant de l'argent et pour lesquelles le gain dépend en tout ou partie de l'habileté du joueur.

<sup>1009</sup> Information délivrée par Svenska Spel en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

<sup>1010</sup> Information délivrée par Svenska Spel en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

**L'article 11 de la loi prévoit que les autorisations ne doivent être accordées qu'à des entreprises totalement contrôlées par l'Etat, que ce contrôle soit direct ou indirect. L'article 12 précise que l'octroi des autorisations suppose qu'il soit établi que l'activité peut être menée de manière appropriée par le candidat. L'octroi de l'autorisation est soumis au respect de conditions spéciales, de réglementations d'ordre public, à des procédures d'inspection (article 12).**

L'autorité en charge des questions relatives aux autorisations d'exploitation des casinos est le gouvernement (article 13). Celui-ci peut déléguer à l'Inspection nationale des jeux le pouvoir d'établir les conditions spéciales ainsi que les réglementations d'ordre public visées à l'article 12. C'est également l'Inspection nationale des jeux qui doit veiller au respect de la loi sur les casinos ainsi que des réglementations qui en découlent (article 14).

Les autorisations peuvent être révoquées ou amendées si le titulaire du permis ne respecte pas les conditions et réglementations qui s'imposent à lui au titre de la loi sur les casinos ou s'il existe d'autres raisons de modifier ou révoquer son autorisation (article 15). Les révocations et amendements sont en principe gérés par le Gouvernement. Ils le sont par l'Inspection nationale des jeux lorsque sont en cause les réglementations et conditions qu'elle émet.

**L'article 3 de la loi exige que le nombre maximum de casinos sur le territoire national soit de six.**

La participation aux jeux proposés par les casinos est soumise à un contrôle sévère puisque les responsables du casino doivent tenir un registre des visiteurs comportant leur nom, leur numéro personnel d'identification ainsi que leur adresse personnelle. Le registre doit également inclure une photographie du client et l'indication de la période à laquelle il s'est rendu au casino.

L'article 9 de la loi sur les casinos interdit au casino de proposer des crédits aux joueurs. L'exploitant du casino doit également veiller à ce titre à ce qu'aucune proposition de crédit en connexion avec l'établissement ne soit faite au joueur.

**Le Gouvernement a délivré à Svenska Spel une autorisation spéciale d'exploitation des casinos (autorisation du 22 décembre 2004). Celle-ci a délégué cette activité à Casino Cosmopol**

Les points 3 et 5 précisent les obligations de Casino Cosmopol dans l'organisation des jeux de casino. Le point 3 de l'autorisation **l'oblige à ne pas recourir à une politique marketing agressive**: l'objectif est de veiller au maintien de l'ordre social en n'incitant pas excessivement les gens au jeu. Le point 5 prévoit que Casino Cosmopol doit se montrer active dans la lutte contre le jeu compulsif; elle doit à cet égard assurer l'information du public et la formation de son personnel.

Par ailleurs, le permis prévoit **qu'en matière de jeux de casino, la mise des joueurs ne doit pas excéder deux fois le *basbelopp*.**

**La loi du 9 juin 1994 sur les loteries (1994:1000)** traite de jeux qui sont classiquement organisés dans les casinos. Elle ne vise pour sa part que les jeux de cette nature pratiqués en dehors des casinos dès lors que la loi sur les casinos est entièrement dédiée aux activités des casinos. La loi sur les loteries traite des jeux de roulette et de dés (article 32 et 33) ainsi que des jeux de cartes (article 34).

**L'organisation de jeux de roulette et de dés est soumise à l'obtention d'une autorisation administrative (article 32). Celle-ci peut être octroyée si:**

- le jeu est organisé à l'occasion d'une attraction publique ou; dans le cadre de prestations d'hôtellerie ou; par le bénéficiaire d'une licence de débit de boissons alcoolisées ou; dans le cadre du trafic de navires au niveau international;
- la valeur des mises du joueur, au regard de chaque possibilité individuelle de gagner, n'excède pas 1/6000 du *basbelopp*;
- la valeur des gains les plus importants n'excède pas 1/200 du *basbelopp*;
- le candidat à l'autorisation a les compétences requises pour la conduite de l'opération.

L'article 33 précise que l'autorité qui délivre les autorisations doit prendre en compte, dans son choix de l'octroyer, les conditions financières de l'opération, l'expérience du candidat, sa volonté et sa capacité à respecter les lois ainsi que ses obligations à l'égard de l'Etat.

En ce qui concerne **les jeux de cartes**, l'octroi de l'autorisation suppose (article 34):

- que le jeu soit organisé à l'occasion d'une attraction publique ou; dans le cadre de prestations d'hôtellerie ou; par le bénéficiaire d'une licence de débit de boissons alcoolisées ou; dans le cadre du trafic de navires au niveau international;
- que la valeur de la mise du joueur au regard de chaque possibilité individuelle de gagner n'excède pas 1/600 du *basbelopp*;
- que la valeur des gains les plus importants n'excède pas 1/400 du *basbelopp*;
- que le candidat à l'autorisation ait les compétences requises pour la conduite de l'opération (l'appréciation doit se faire en tenant compte des critères donnés à l'article 33).

L'autorité en charge de la délivrance des autorisations pour les jeux de roulette, de dés et de cartes est l'Inspectorat national des loteries.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

**La loi du 9 juin 1994 sur les loteries (1994:1000)** s'applique aux machines de jeu (article 1) et vise à la fois les machines mécaniques et les machines électroniques (article 6). Les machines visées sont:

- celles distribuant des lots, à condition que l'obtention du lot dépende au moins pour partie du hasard;
- celles distribuant de l'argent, à condition que les gains dépendent en majeure partie du hasard;
- les machines à jetons, à condition que les gains dépendent principalement du hasard. Sont considérées comme des machines à jetons celles qui ne procurent que des certificats de valeur, des jetons de jeu ou des lots équivalents;
- les machines distribuant de l'argent et pour lesquelles le gain dépend en tout ou partie de l'habileté du joueur.

**La loi exige l'obtention d'une autorisation administrative** pour pouvoir **exploiter** de telles machines (article 24).

Concernant les **machines distribuant des lots**, l'autorisation d'exploitation ne peut être accordée que si les conditions suivantes sont remplies (article 25):

- le jeu est proposé dans le cadre d'une attraction publique, à l'instar d'un parc d'attraction;
- la valeur des mises des joueurs n'excède pas 1/7000 du *basbelopp*;
- la valeur des prix les plus importants n'excède pas 1/3000 du *basbelopp*;
- le nom du titulaire du permis d'exploitation apparaît sur chaque machine;

- il semble que la machine ne sera pas utilisée pour une autre fonction que celle qui est prévue au support de la demande de licence;
- il semble que tout sera en bon ordre à l'endroit où la machine sera entreposée.

Concernant les **machines à jetons**, les **machines distribuant de l'argent** et **celles accordant des gains en argent** en considération de l'habilité du joueur, l'autorisation d'exploitation peut être octroyée dans des situations bien définies:

- si la machine est mise à disposition sur un navire participant au trafic international (article 26);
- ou, concernant les machines à jetons, si (article 27): le jeu est organisé en lien avec des prestations de restauration, d'hôtellerie ou de bingo ou encore si le prestataire bénéficie d'un permis de débit de boissons alcoolisées; si la valeur des mises du joueur n'excède pas 1/7000 du *basbelopp* par jeu; la valeur des prix les plus importants n'excède pas 800 fois la mise; un maximum de cinq machines à jetons est mis à disposition sur chaque site de jeu; la valeur des prix en jeu correspond au minimum à 85% de la valeur des mises; les machines peuvent être contrôlées par voie de télécommunication ou de systèmes de communication reposant sur des ordinateurs; le nom ou un élément permettant d'identifier le bénéficiaire de l'autorisation figure sur la machine; on peut penser que la machine ne sera pas utilisée pour un autre objet que celui prévu au support de la demande de licence; on peut penser que tout sera en bon ordre à l'endroit où sera entreposée la machine.

**La loi instaure également un système d'autorisations pour entrer en possession des machines (article 28).** La loi autorise les entités chargées de la délivrance de ces autorisations à les soumettre à des conditions et inspections spéciales ainsi qu'au respect de dispositions de protection de l'ordre public. Les entités bénéficiant déjà d'une autorisation d'exploitation au sens des articles 25, 26 et 27 n'ont pas besoin d'obtenir cette autorisation supplémentaire. Il en va également ainsi des ayant-droit du défunt qui bénéficiaient d'une telle autorisation et ce pour une période maximale d'un an et des créanciers du débiteur en faillite jusqu'à la conclusion de la banqueroute. Enfin, les entités dont l'autorisation a été révoquée peuvent conserver les machines pendant un maximum de trois mois à compter de cette décision.

L'autorité en charge de la délivrance des licences pour les machines distribuant des lots, de l'argent, des jetons et les machines faisant intervenir la dextérité du joueur est l'Inspection nationale des jeux.

**La loi du 17 juin 1982 sur certaines formes d'automates de jeux (1982:636)** organise un régime particulier pour les machines de jeux payantes qui ne distribuent pas de gains ou offrent simplement le droit de rejouer aux vainqueurs.

L'exploitation de telles machines est également soumise à l'octroi d'une autorisation par l'Inspectorat national des loteries (article 3). Cette autorisation doit nécessairement comporter une disposition relative à l'âge minimum des participants ainsi qu'aux heures d'ouverture des jeux. La loi prévoit expressément que cette exigence découle de la nécessité de lutter contre le jeu compulsif.

**L'autorisation générale de Svenska Spel du 22 décembre 2004** lui donne la capacité d'exploiter de telles machines. L'exploitation est limitée à 7500 automates de jeux.

Pour les automates de jeux il existe un accord entre la Suède et la Finlande de permettre des automates de jeux sur les navires exploitent une ligne maritime régulière entre la Suède et la Finlande.<sup>1011</sup> Cet accord vise à une harmonisation des règles entre les deux Etats.<sup>1012</sup>

## 5. Betting

L'organisation des paris sportifs a été attribuée par le gouvernement, au titre des prérogatives qui lui sont expressément déléguées par l'article 45 de la loi sur les loteries<sup>1013</sup>, à Svenska Spel et ATG. ATG a le monopole des paris équestres sous toutes leurs formes (électronique ou traditionnelle) et Svenska Spel celui des paris sur les autres événements sportifs (à l'exception toutefois de certains événements de dimension locale). Leurs autorisations leur ont été attribuées le 22 décembre 2004.

L'activité d'ATG résulte d'un contrat entre l'industrie des courses équestres et l'État. La société est contrôlée par l'État: la moitié des dirigeants ainsi que le président d'ATG sont nommés par l'État. L'autre partie des dirigeants est nommée par l'association faitière des courses équestres.

La particularité de l'autorisation d'exploitation d'ATG est d'établir une distinction **entre les activités de paris équestres sur des courses organisées en Suède et les activités de paris équestres sur des courses organisées à l'étranger**. Les deux types d'activités sont soumis au contrôle de l'Inspectorat national des jeux.

Les secondes sont autorisées à la condition que les réglementations établies en matière de courses dans les pays scandinaves soient respectées. **Les paris sur les courses se déroulant à l'étranger ne sont possibles que pour un nombre limité de courses**, lequel est passé de 20 à 30 pour les années 2005 et 2006. Par ailleurs, **le retour de gains est plus important pour ces paris** dès lors que le seuil maximum de redistribution des enjeux de 75%, prévu pour les courses organisées en Suède peut être dépassé. Enfin, **le seuil des gains minimums est plus bas pour les courses organisées à l'étranger** que pour celles organisées en Suède.

Le point 5.6 de l'annexe 1 du permis d'exploitation d'ATG ainsi que le point 8.9 de l'annexe du permis général de Svenska Spel prévoient que les deux entreprises doivent veiller à la protection de l'ordre social et de la santé des joueurs. Elles doivent rendre compte au gouvernement des mesures prises en ce sens.

La Cour de première instance de la province de Södermanland a été saisie d'une affaire relative à la représentation sur un site internet du logo d'une société incluant un lien vers un site de paris à l'étranger. La question en l'espèce était de déterminer si une telle représentation était contraire à l'article 38 de la loi sur les loteries. La Cour a décidé le 15 février 2005 que tel était bien le cas.

Par ailleurs, il convient de noter que le gouvernement a donné son accord à l'exploitation de courses de chiens. Il a en effet autorisé, à la fin des années 1990, Svenska Spel à recevoir des paris sur les courses de chiens. L'organisation des courses de chiens repose sur une collaboration entre Svenska Spel et deux organisations : la fédération suédoise des courses de lévriers et la société centrale canine. Toutefois cette activité s'est révélée trop peu

<sup>1011</sup> Accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 1979-02-14 et sa modification 2001-03-22

<sup>1012</sup> Voir le préambule à cet accord.

<sup>1013</sup> Voir LARNEFELDT G., commentaire de la loi 1994:1000, article 45, note 42 du commentaire, *Karnov*, législation suédoise 2005.



rentable et Svenska Spel a choisi de cesser de proposer ces paris en janvier 2006<sup>1014</sup>. Il est cependant possible que l'activité soit reprise par la fédération suédoise des courses de lévriers au printemps 2006.<sup>1015</sup>

## 6. Bingo

**La loi du 9 juin 1994 sur les loteries (1994:1000)** s'applique aux bingos (article 1) et les définit comme des loteries (article 5):

- à l'occasion desquelles il est nécessaire que le participant soit présent sur les lieux du jeu (et qu'il puisse de la sorte participer activement) et qu'il achète une carte de bingo;
- dont les gagnants sont les participants qui ont choisi sur leur carte de bingo les numéros correspondant à ceux tirés au hasard;
- à l'occasion desquelles le gagnant doit réclamer immédiatement son prix.

**L'article 22 de la loi présente les conditions requises pour l'obtention d'une autorisation administrative d'organisation d'un jeu de bingo.**

L'autorisation ne pourra être accordée que si:

- la valeur des prix les plus importants ne dépasse pas le montant d'un *basbelopp*;
- la valeur des prix en jeu représente au moins 35% de la valeur des enjeux;
- une liste des prix distribués est affichée dans les locaux où se tient le bingo;
- il est prévisible que l'organisation du bingo procure des ressources substantielles à l'organisation.

Les licences sont accordées pour une période maximale de trois ans. L'article 24 souligne que, dans le cadre de la décision d'octroi d'une licence de bingo, l'acteur en charge de sa délivrance doit particulièrement prendre en compte le besoin qu'a l'institution organisatrice des recettes du bingo. La loi prévoit à cet égard de favoriser les associations promouvant des activités pour la jeunesse ainsi que les associations visant à faciliter l'intégration des enfants et jeunes malades dans la société.

L'article 42 de la loi dispose que le comité de la province est compétent pour l'octroi d'autorisations de bingo. Toutefois, l'Inspection nationale des jeux est compétente pour les bingos qui sont organisés dans plusieurs provinces.

Le permis général de Svenska Spel l'autorise à organiser des bingos.

## 7. Media Gambling Services

**La loi du 9 juin 1994 sur les loteries (1994:1000)** précise en son article 21a que les loteries organisées à l'aide de supports télévisuels, radiophoniques ou d'autres ondes électromagnétiques (en particulier internet et les téléphones portables)<sup>1016</sup> doivent être considérées comme de «véritables loteries» au sens de la loi. La loi exclut cependant les paris en lien avec des courses de chevaux, les compétitions sportives qui sont organisées dans plus d'une municipalité ainsi que les jeux de chaîne de lettres. **La loi prévoit un principe de prohibition de ce genre de loteries** (article 21 b). **Elle précise néanmoins qu'une autorisation pourra être accordée aux organisations répondant aux critères posés par**

<sup>1014</sup> Sv Spel lägger ned spel på hundkapplöpning, 20.09.2005 (Svenska spel met fin aux courses de lévriers): <http://www.svenskahundkapplopningsab.se/>

<sup>1015</sup> Info om läget i spelfrågan 26.11.2005 (Information sur la situation de jeux) <http://www.svenskahundkapplopningsab.se/>

<sup>1016</sup> Il convient de souligner l'importance que prennent actuellement les jeux sur internet ainsi que les jeux via téléphones mobiles en Suède.

**l'article 15 de la loi** (voir point 2.), à la condition que les conditions posées par l'article 16 soient respectées (voir point 2). La loi précise que les autorisations pour organiser des loteries au sens strict dans le cadre de radios locales, de voisinage ou de transmissions par le câble ne peuvent être accordées que si le marché des loteries locales n'est pas affecté.

L'article 21c de la loi précise que des loteries au sens strict sur support audiovisuel peuvent être organisées sans autorisation lorsque:

- les vainqueurs sont sélectionnés à l'occasion de la transmission;
- la participation à la loterie n'est pas subordonnée au versement d'un prix;
- la valeur des prix n'excède pas 1/60 du *basbelopp*.

**L'autorisation générale de Svenska Spel du 22 décembre 2004** lui permet d'organiser ce type de jeux.

**Par ailleurs le gouvernement suédois a décidé à la fin de l'année 2005 d'autoriser Svenska Spel à organiser des jeux de poker sur internet.** Le gouvernement justifie cet élargissement du champ d'activité de Svenska Spel par la volonté de confier cette offre de jeux à une entité désintéressée se trouvant sous le contrôle des autorités suédoises<sup>1017</sup>. Ce premier essai est planifié sur une période de deux ans. L'accès aux jeux est soumis à un certain nombre de conditions:

- l'âge minimum requis est de 18 ans;
- le plafond des enjeux doit être fixé préalablement (la limite maximale est de 79 400 SKr, soit environ 8'500 euros)
- le recours à une campagne publicitaire limitée, uniquement dans les journaux et sur internet;
- l'indication d'un numéro de téléphone d'aide aux personnes souffrant d'addiction aux – jeux à l'occasion des publicités pour ces jeux et sur le site les proposant;
- l'engagement de Svenska Spel à lutter activement contre la dépendance aux jeux ;
- la faculté pour le gouvernement de retirer unilatéralement et sans délai l'autorisation accordée à Svenska Spel si les circonstances l'exigent<sup>1018</sup>.

## 8. Sales Promotional Gambling

- Il n'existe pas de dispositions spécifiques à cette question. Le système général présenté au point III. a) 2. s'applique à l'hypothèse des *Sales promotional gambling*.

## 9. Charity Gambling

- Il n'existe pas de dispositions spécifiques à cette question. Le système général présenté au point III. a) 2. s'applique à l'hypothèse des *Charity gambling*.

<sup>1017</sup> Svenska Spel får ordna pokerspel över Internet, (Communiqué de presse du Gouvernement suédois, le 24 novembre 2005 <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/53800>)

<sup>1018</sup> *Ibid.*

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<i>Dispositions applicables à l'ensemble des loteries</i>		
<p><b>Loi sur les loteries (1994:1000)</b>  <b>Articles 1, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 15, 21a à 21d, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 32, 38, 45, 54, 56, 57</b></p> <p><b>Article 1, champ d'application de la loi</b>          Cette loi s'applique aux loteries organisées pour le grand public. Une loterie doit être réputée organisée pour le grand public quand bien même l'entité en charge de l'organisation exige que les joueurs lui soient affiliés, dès lors que l'objet principal de l'entité est l'organisation de loteries. De même, une loterie qui, compte tenu de son importance ou des conditions dans lesquelles il est possible d'y participer, s'apparente à une loterie organisée pour le grand public, doit être considérée comme telle.</p>	<p>La loi suédoise est très restrictive: <b>le principe est qu'il n'est possible d'organiser des loteries que si l'on peut justifier d'une autorisation administrative</b> (article 9).          Dispositions posant l'exigence d'une licence pour chaque type de jeu visé par la loi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les loteries au sens strict, les loteries organisées à l'aide de supports télévisuels, radiophoniques ou d'autres ondes électromagnétiques: article 15;</li> <li>- les jeux de dés et de roulette: article 32;</li> <li>- les machines de jeu: articles 24, 25, 26, 27, 28</li> <li>- bingo: article 22</li> </ul> <p>La loi pose quelques exceptions à ce principe pour des cas où les jeux en cause revêtent une</p>	<p>L'autorisation ne sera accordée que si l'institution qui la délivre peut raisonnablement penser que <b>l'activité sera menée conformément aux exigences de l'intérêt général</b> (article 10). Ce pré-requis s'intègre parfaitement dans l'objectif général de protection qui a été poursuivi par les rédacteurs de la loi. Leur volonté était en effet d'éviter que les loteries génèrent des dommages économiques, sociaux et personnels<sup>1023</sup>.</p> <p><b>L'octroi des autorisations peut être soumis à des conditions spéciales, à une réglementation d'ordre public ainsi qu'à un système d'inspection</b> (article 12)</p> <p>L'organisation de loteries au sens strict ainsi qu'elles sont définies à l'article 4, ne peut être</p>

<sup>1019</sup> Voir LARNEFELDT G., commentaire de la loi 1994:1000, article 45, note 42 du commentaire, *Karnov*, législation suédoise 2005.

<sup>1020</sup> Information délivrée par Svenska Spel en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

<sup>1021</sup> Information délivrée par Svenska Spel en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

<sup>1022</sup> Information délivrée par Svenska Spel en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

<sup>1023</sup> Voir LARNEFELDT G., commentaire de la loi 1994:1000, article 10, note 8 du commentaire, *Karnov*, législation suédoise 2005.

<p>La loi s'applique également aux loteries organisées sous forme de bingo, de machines de jeux, de jeux de roulette, de jeux de dés et de jeux de cartes, même lorsqu'elles ne sont pas organisées pour le grand public, dès lors que le jeu a pour but l'octroi d'un gain.</p> <p><b>Articles 3 à 5, Définitions</b></p> <p>3. Le terme de loterie renvoie dans cette loi à une activité à l'occasion de laquelle un ou plusieurs participants peuvent, avec ou sans mise, obtenir des prix d'une valeur supérieure à celle que tout autre participant peut obtenir avec ou sans mise.</p> <p>On entend par loterie</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. les procédures d'attribution de lots, les jeux d'énigmes, les paris ou toute autre procédure s'y apparentant,</li> <li>2. les kermesses et parcs d'attraction</li> <li>3. les jeux de bingo, les machines de jeux, les jeux de roulette, les jeux de dés, les jeux de cartes, les jeux de chaînes de lettres ou les jeux similaires.</li> </ol> <p>Il convient de ne pas se limiter à l'évaluation du degré de chance impliqué par le jeu en cause pour déterminer s'il s'agit d'une loterie mais de s'interroger également sur la nature de ce jeu (...)</p> <p>4. On entend, dans cette loi, par véritable loterie, les loteries énumérées dans la section 3, paragraphe 1 et 2, à l'exception cependant des paris sur les courses de chevaux et les</p>	<p>dimension très locale et ne mettent en cause que des sommes d'argent modestes (articles 19 à 21)</p> <p><b>La loi prévoit la sanction pénale des personnes qui, intentionnellement ou par négligence grossière, organisent une loterie ou détiennent illégalement des machines de jeu</b> (article 54). Elles encourrent une peine d'emprisonnement d'un maximum de six mois ou une peine d'amende.</p> <p>La loi autorise un régime dérogatoire à celui qu'elle fixe et confie de larges pouvoirs au Gouvernement puisqu'elle prévoit en son article 45 que celui-ci peut octroyer des autorisations spéciales pour les loteries dans d'autres hypothèses et selon d'autres procédures que celles qu'elle organise.</p> <p><b>L'article 38 prévoit qu'il est interdit de promouvoir, dans le cadre d'une opération commerciale ou autre, la participation à des loteries organisées à l'étranger en vue d'obtenir un gain.</b> Il ajoute ensuite que le gouvernement ou un organe désigné par celui-ci sont néanmoins autorisés à contrevenir à cette règle aux conditions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la loterie doit être organisée à l'occasion d'une opération de coopération internationale dans le domaine des jeux à laquelle la Suède est partie;</li> <li>- l'entité organisatrice doit être en droit, au regard de sa législation nationale, d'organiser des loteries ou paris et de participer à des opérations de coopération internationale.</li> </ul>	<p>réalisée que par <b>une association à but non lucratif de nationalité suédoise qui a pour objet principal la promotion d'intérêts publics au sein du pays et s'engage dans des activités qui lui permettent de parvenir à cet objectif. Il faut également que cette organisation ait besoin des bénéfices produits par l'activité de jeu pour son action</b> (article 15).</p> <p>L'article 16 précise que l'autorisation ne pourra être accordée qu'à condition que l'on puisse raisonnablement penser que la loterie procurera au candidat au permis des <b>revenus suffisants</b> et que ceux-ci seront utilisés pour la <b>promotion des intérêts publics</b> prévue par les statuts de l'organisation.</p> <p>Pour illustration: le rapport annuel de Svenska Spel pour l'année 2004 prévoit la distribution des profits réalisés par l'entreprise de la façon suivante: Pour un profit s'élevant à 4,686,926,020 SEK (503 406 993.14 euros), redistribution à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la fédération suédoise des sports: 260,000,000 SEK (27 920 402.90 euros) (domaine 1) et 607,500,000 SEK (65 230 036.90 euros) (domaine 2)</li> <li>- le comité national pour la jeunesse: 142,500,000 SEK (15 301 143.25 euros)</li> <li>- l'Etat suédois: 3,676,926,020 SEK (394 843 887.32 euros)</li> </ul> <p>En 2005 Svenska Spel a créé Svenska Spel International, une société fille chargée d'établir des coopérations commerciales avec des loteries et opérateurs des jeux contrôlés par les autres Etats européens.<sup>1024</sup></p>
--	--	--

<sup>1024</sup> Voir le rapport annuel de Svenska Spel 2004, p. 30.

<p>paris sur les événements sportifs organisés dans plus d'une municipalité.</p> <p>On entend par distributeur de tickets de loterie, une machine qui n'est pas équipée avec un moyen de désigner des numéros au hasard ou avec une mémoire électronique qui distribue au participant un ticket gagnant ou perdant après que ce dernier ait payé.</p> <p>5. On entend par Bingo une loterie</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. pour laquelle la présence du participant sur les lieux du jeu ainsi que l'achat d'une carte de bingo à cet endroit sont requis,</li> <li>2. à l'occasion de laquelle la détermination des vainqueurs se fait en considération des numéros tirés au regard de ceux choisis sur la carte de bingo, et</li> <li>3. à l'occasion de laquelle le participant demande immédiatement son prix.</li> </ol> <p><b>Article 9, Permis et pré requis</b></p> <p>«Sauf dispositions contraires, les loteries ne peuvent être organisées qu'après qu'un permis ait été obtenu »</p> <p><b>Article 10, Conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier d'un permis</b></p> <p>Les permis d'organiser des loteries ne peuvent être accordés que si on peut être certain que les opérations seront conduites d'une manière appropriée d'un point de vue général et conformément aux indications données et réglementations adoptées.</p>	<p>Selon Svenska Spel la force de l'article 38 a diminué puisque des sociétés internationales font beaucoup de la publicité dirigée vers la Suède sur l'internet.<sup>1020</sup></p> <p>Aussi des programmes de télévision sont sponsorisés par des loteries étrangères.<sup>1021</sup></p> <p>Svenska Spel estime que la part du marché des opérateurs internationaux était en 2004 de 10%.<sup>1022</sup></p>	
--	---	--

<p><b>Article 11, Limitation temporelle du permis</b>  Les permis sont accordés pour une période et une zone géographique déterminées. Sauf raisons particulières, cette zone géographique doit être la zone dans laquelle l'organisation candidate exerce ses activités principales.</p> <p><b>Article 12, Les permis conditionnels</b>  L'autorité de supervision peut soumettre les permis à des conditions spéciales ainsi qu'à des inspections et des réglementations d'ordre public.</p> <p><b>Article 15, Les organisations susceptibles d'obtenir un permis</b>  Les permis d'organiser de véritables loteries ne doivent être accordés qu'à des entités légales suédoises qui sont des associations à but non lucratif et qui</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ont pour objet principal, selon leurs statuts, la promotion de causes d'intérêt général dans le pays</li> <li>2. sont engagées dans des activités qui satisfont un tel objet</li> <li>3. ne refusent à personne de devenir un de leurs membres, sauf s'il existe des raisons particulières justifiant un tel refus</li> <li>4. ont besoin des ressources procurées par les loteries pour leurs activités</li> </ol> <p><b>Les articles 21a à 21d organisent les loteries réalisées par voie d'ondes électromagnétiques</b></p> <p><b>Article 22</b>  Organise le système des permis pour les bingos</p>		
--	--	--

<p><b>Articles 24 à 28</b> Organise le système des permis pour les machines de jeu.</p> <p><b>Article 32</b> Organise le système des permis pour les jeux de roulette et de dés.</p> <p><b>Article 38, actions prohibées</b> Il est interdit, dans le cadre d'opérations commerciales ou autres, en vue d'un profit:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. d'inciter à la participation à une loterie illégale dans le pays ou à l'étranger, ou</li> <li>2. de recevoir des enjeux sur les prix distribués dans des loteries légales sans le consentement de l'organisateur de celles-ci</li> </ol> <p>Le gouvernement ou une autorité désignée par ce dernier peut prévoir une exception à la règle posée dans le premier paragraphe pour promouvoir la participation à des loteries organisées hors du pays</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. si la loterie est organisée dans le cadre d'une coopération internationale avec la Suède dans le domaine des loteries, et</li> <li>2. si l'entité étrangère en charge de l'organisation de la loterie a le droit, au regard de sa législation, d'organiser des loteries ou paris et de participer à un exercice de coopération internationale.</li> </ol> <p><b>Articles 54, 56, 57 dispositions pénales</b> «54. Encourt une peine d'amende ou d'emprisonnement d'un maximum de six mois toute personne qui, intentionnellement ou par négligence grossière,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. organise illégalement une loterie, ou</li> </ol>		
--	--	--

<p>2. est illégalement en possession d'une machine à sous, à jetons, à distribution de lots ou d'une machine proposant des jeux d'adresse.</p> <p>Encourt une peine d'amende ou d'emprisonnement d'un maximum de six mois toute personne qui promeut illégalement et en vue d'un profit la participation dans des jeux de hasard organisés à l'étranger, si cette promotion vise en particulier la participation aux jeux depuis la Suède.</p> <p><b>Le gouvernement a utilisé sa faculté (prévue à l'article 45 de la loi<sup>1019</sup>) de délivrer des autorisations spéciales dans d'autres cas et selon d'autres procédures que celles prévues par la loi pour donner à la société ATG le monopole de l'exploitation des paris équestres et à Svenska Spel une place de quasi-monopole pour les loteries de dimension nationale et les paris sportifs</b></p> <p>Les deux autorisations d'exploitation datent du 22 décembre 2004.</p> <p>Le permis d'ATG prévoit dans son annexe 1 au point 5.6 que la société doit veiller à ce que l'équilibre social et la santé des joueurs soient protégés. Elle doit rendre compte au gouvernement des mesures prises en ce sens.</p> <p>L'autorisation générale de Svenska Spel contient une disposition similaire au point 8.9 de son annexe.</p>		<p>Le contenu des autorisations d'exploitation d'ATG et de Svenska Spel montre que le système mis en place vise à <b>garantir le maintien de l'ordre public et la protection de la santé des joueurs.</b></p> <p>Il faut par ailleurs noter que l'autorisation d'ATG lui donne la faculté de permettre aux joueurs suédois de participer à des paris sur des courses organisées à l'étranger, sous réserve de respecter les conditions posées en matière de course dans les pays nordiques. L'Inspectorat national des jeux est chargé de la surveillance de ces paris</p>
--	--	--



<p><b>Dispositions applicables aux jeux proposés par des casinos</b></p> <p><b>Loi du 13 juin 1999 sur les casinos (1999:335)</b></p> <p><b>Article 2</b> Les jeux de casinos ne doivent pas être organisés sans licence. Les licences peuvent également couvrir les machines à sous et les autres types de machines tels qu'énumérées à la section 6 de la loi sur les loteries.</p> <p><b>Article 3</b> Il ne doit pas y avoir plus de six casinos.</p> <p><b>Article 11</b> Les licences d'exploitation de casinos ne peuvent être accordées qu'à des sociétés qui sont totalement, directement ou indirectement, détenues par l'État.</p> <p><b>Article 12</b> L'octroi des licences d'exploitation de casinos est soumis à des conditions spéciales, à des inspections et des réglementations d'ordre public</p> <p><b>Autorisation d'exploitation de casinos au bénéfice de Casino Cosmopol délivrée par le gouvernement en application de la loi sur les casinos du 22 décembre 2004</b> <b>Points 3, 5 et 6</b></p>	<p><b>L'exploitation d'un casino n'est permise qu'avec l'autorisation du gouvernement</b> (article 2).</p> <p><b>Les autorisations ne peuvent être délivrées qu'à des sociétés qui sont, directement ou indirectement, totalement contrôlées par l'Etat</b> (article 11).</p> <p>Le Gouvernement n'a délivré à ce jour qu'une seule autorisation au bénéfice de Svenska Spel, laquelle a délégué cette activité à une filiale: Casino Cosmopol.</p> <p><b>Il ne peut, en tout état de cause, y avoir plus de six casinos en Suède</b> (article 3). Casino Cosmopol en a ouvert 4.</p>	
---	---	--

<p><b>Point 3</b> Svenska Spel ne doit pas avoir recours à une politique marketing agressive. L'objectif de cette mesure est de ne pas créer une incitation à jouer trop importante.</p> <p><b>Point 5</b> Casino Cosmopol doit lutter activement contre le jeu compulsif. La société participe à ce titre à l'information du public et forme son personnel sur la question.</p>		<p>Le contenu de la licence fait apparaître l'objectif poursuivi par la restriction imposée au libre exercice de l'activité de casino: il s'agit de <b>protéger le public en veillant à ce qu'il ne soit pas excessivement encouragé à jouer ainsi qu'à encadrer et limiter les problèmes de jeu compulsif.</b></p>
--	--	---

**B) DRAFT LEGISLATION**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

**C) SELF-REGULATION**

Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce titre.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><b>Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 26 octobre 2004</b> (n°5819-01)</p> <p>«Les principaux objectifs poursuivis par la législation suédoise des jeux sont de protéger les individus et la société et d'attribuer les revenus des jeux au public et au bénéfice d'activités d'intérêt général»</p> <p>«Il est également tout-à-fait évident que les objectifs poursuivis dans le cadre de la réglementation des jeux sont conformes aux justifications retenues par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour accorder des dérogations à l'établissement d'un marché libre des services ainsi qu'au principe de la liberté d'établissement».</p> <p>«(...) si la législation des jeux de hasard ainsi que son application soulève des questions sur certains points quant à sa compatibilité avec les conditions imposées par la Cour de Justice des Communautés Européennes, le système suédois en son entier doit toutefois être considéré comme remplissant les conditions requises».</p>	<p>Imposition d'un système de licence pour l'ensemble des offres de jeux de hasard.</p>	<p><b>Protection de l'ordre public et de la santé des joueurs.</b></p>

<p><b>Jugement de la Cour Suprême administrative suédoise du 26 octobre 2004</b> (n°7119-01)</p> <p>La prohibition de l'incitation (dans un but commercial ou lucratif) à la participation à des jeux de hasard organisés à l'étranger prévue à l'article 38 de la loi sur les loteries ne viole par la législation communautaire telle qu'interprétée par la Cour de Justice des Communautés Européennes.</p>	<p>Imposition d'un système de licence pour l'ensemble des offres de jeux de hasard.</p>	<p>Protection de l'ordre public et de la santé des joueurs.</p>
<p><b>Jugement de la Cour de première instance de la province de Södermanland du 15 février 2005</b></p> <p>La représentation sur un site internet du logo d'une société qui inclut un lien vers un site de paris à l'étranger est contraire à l'article 38 de la loi sur les loteries.</p>	<p>Imposition d'un système de licence pour l'ensemble des offres de jeux de hasard.</p>	<p>Protection de l'ordre public et de la santé des joueurs</p>
<p><b>Jugement de la Cour de première instance de Stockholm du 21 juin 2006</b></p> <p>Condamnation du rédacteur en chef d'un grand quotidien qui a autorisé dans son journal 42 publicités pour entreprise étrangère proposant des jeux de hasard. La Cour se fonde sur l'article 38 de la loi sur les loteries et la jurisprudence de la Cour Suprême administrative.</p>	<p>Imposition d'un système de licence pour l'ensemble des offres de jeux de hasard.</p>	<p>Protection de l'ordre public et de la santé des joueurs</p>



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

# UNITED KINGDOM

## I. INTRODUCTION

### 1. General Approach to Gambling

#### 1.1. Territorial Considerations

The United Kingdom is not a federal state, nor is it a unitary state divided into provinces that are subordinate to a central administration. Instead, the United Kingdom is composed of four distinct countries, or nations, namely England, Northern Ireland, Scotland and Wales. Until recently, largely distinct legal systems were applied by separate court structures in Northern Ireland, in Scotland and in England and Wales combined, but all executive and legislative powers were vested in a single British Government and a single Westminster Parliament. Differing proportions of these powers have since been delegated to executive agencies and national assemblies for Northern Ireland, Scotland and Wales.

Despite this constitutional diversity, **substantive law on the subject of gambling has remained fairly uniform across the United Kingdom**. The principle pieces of legislation currently in force apply, with some essentially procedural exceptions, in England, Scotland and Wales. Although the legislation applying in Northern Ireland has a quite distinct format, its substantive provisions have much the same effect as that of the legislation applying in the other three countries. **The differences appearing in the Northern Irish legislation will be dealt with relatively succinctly in this report**, in so far as they do not impose additional barriers on the free movement of gambling services. **For the most part, this report will refer to “British” norms in the sense of those applicable in the three countries located in Great Britain, namely England, Scotland and Wales.**

The United Kingdom also possesses a number of **Dependencies** which are geographically situated in Europe but, with the exception of Gibraltar, do not constitute part of the European Union. Some of these Dependencies are of considerable significance for the present Study, as they are in fact to a very large degree self-governing and have the competence to legislate on a wide range of subjects including gambling. It is particularly worth referring to **Alderney** (a part of the Bailiwick of Guernsey in the Channel Islands), to **Gibraltar** and to the **Isle of Man**. By virtue of the Treaty of Accession of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Communities, **the fundamental freedom to provide services extends to Gibraltar, but not to Alderney or to the Isle of Man**. Alderney and the Isle of Man will therefore be considered only in the economic sections of this Study, together with other “third countries” that actually supply gambling services to the Internal Market. **Gibraltar**, on the other hand, holds a very special position. Constitutionally, it remains a United Kingdom Overseas Territory. As a matter of European Law, under Art. 299(4) of the Treaty of the European Communities, it is European Territory for the external affairs of which a Member State (ie. the United Kingdom) is responsible. As a matter of public international law, Gibraltar is a Non-Self Governing Territory. The geographical scope of the present Study, as defined by its Terms of Reference, is limited to the 25 Member States of the European Union. The authors of this Report, who do not wish to make any comments on the legal status of Gibraltar, are accordingly required to deal with that separate jurisdiction inside the legal and economic analyses dedicated to one of the Member States. Given that European Law applies to Gibraltar by virtue of its relationship with the United Kingdom, our comments on Gibraltar will be included in the analyses headed “United Kingdom”. Within the present sub-chapter, for the sake of uniformity of presentation, **Gibraltar, together with Northern Ireland, will be mentioned under the subsidiary heading “Provincial”, although Gibraltar is in law certainly not a province of the United Kingdom.**

## 1.2. Temporal Considerations

Since 1999, the British government has been engaged in a thoroughgoing review of the law on gambling in Great Britain. It established a broadly representative Gambling Review Body in that year, chaired by Sir Alan Budd. The final report of that Body, generally known as “**the Budd Report**”, was published in July of 2001 and made a large number of recommendations generally aimed at liberalising the British gambling market. The British government reacted to that report by initially announcing that it intended to implement most of the Budd Report’s recommendations and by instructing the Department of Culture, Media and Sport to draft reform legislation along those lines. Instead of waiting until a final and complete draft was ready for publication, the Department published and asked for public comments on preliminary drafts at several stages of elaboration and reacted to comments by amending the contents of the draft. Additional amendments were introduced into the draft during its passage through the Westminster Parliament. The resulting **Gambling Act 2005** is therefore much less of a radical renewal than was envisaged by the Budd Report, but nevertheless represents an important departure from the existing law governing several sectors of the British gambling market.

The most important result of these developments for the purposes of the present report is that several of the barriers which have hitherto been placed by British law in the way of free movement of gambling services will soon disappear. **Although the Gambling Act 2005 became law on 7 April 2005, its operative provisions will come into force on future dates** to be specified by ministerial orders. The British government currently anticipates that these dates will fall into the **second half of 2007**. While the pre-existing gambling laws will almost all continue to apply until that time, there would be little point in our specifying barriers to free movement of gambling services which the British government has already legislated to remove. This report will accordingly list the very extensive body of gambling-related legislation that is currently in force in Great Britain, so as to provide a legal framework for the economic and fiscal analysis of the British gambling market, but **will identify only those barriers to free movement which are to be found in the Gambling Act 2005 and in other enactments that are not to be replaced by the new legislation.**

## 2. Definitions

### 2.1. Gambling

A general definition of the whole regulatory concept of “**gambling**” is set out in sec. 3 of the Gambling Act 2005:

“In this Act ‘gambling’ means ... gaming, ... betting, and ... participating in a lottery”.

The purpose of this (not very illuminative) provision is to indicate that activities which involve the contribution of something valuable and an outcome dependant on chance and therefore fall within the theoretical concept of gambling, but cannot be classed as gaming or betting or lottery participation, are to be treated as falling outside the scope of British gambling legislation and gambling industry regulation<sup>1025</sup>.

### 2.2. Lottery

The Gambling Act 2005 divides lotteries into “**simple lotteries**” and “**complex lotteries**” and defines these variations in subsecs. 14(2) and 14(3) respectively:

---

<sup>1025</sup> Refer to para. 34 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.



- “(2) An arrangement is a simple lottery if –
- (a) persons are required to pay in order to participate in the arrangement,
  - (b) in the course of the arrangement one or more prizes are allocated to one or more members of a class, and
  - (c) the prizes are allocated by a process which relies wholly on chance.
- (3) An arrangement is a complex lottery if –
- (a) persons are required to pay in order to participate in the arrangement,
  - (b) in the course of the arrangement one or more prizes are allocated to one or more members of a class,
  - (c) the prizes are allocated by a series of processes, and
  - (d) the first of those processes relies wholly on chance”.

Those definitions give the strong impression that a competition which initially requires participants to adduce some kind of skill or knowledge cannot be classed as a lottery, because that is not a matter of pure chance. However, subsec. 14(5) adds a completely artificial extension to the concept of “**whole reliance on chance**”:

- “A process which requires persons to exercise skill or judgment or to display knowledge shall be treated for the purposes of this section as relying wholly on chance if –
- (a) the requirement cannot reasonably be expected to prevent a significant proportion of persons who participate in the arrangement of which the process forms part from receiving a prize, and
  - (b) the requirement cannot reasonably be expected to prevent a significant proportion of persons who wish to participate in that arrangement from doing so”.

That extension is supposed to prevent avoidance of lottery regulation by operators who introduce an entry condition that actually excludes no-one who would be interested in participating<sup>1026</sup>.

As for the other concepts which constitute the definition, subsec. 14(4) provides that the concept of a “**prize**” that can be won in a lottery

- “... includes any money, articles or services –
- (a) whether or not described as a prize, and
  - (b) whether or not consisting wholly or partly of money paid, or articles or services provided, by the members of the class among whom the prize is allocated”

Quite detailed rules are set out in Schedule 2 to the Gambling Act 2005 for determining when participants in a lottery can be said to be “**required to pay**”. As these have the effect of laying down the conditions under which a business can lawfully offer a prize competition without obtaining a lottery license, they will be considered under point 2.8. of this section, below.

### 2.3. Casino Gaming

Although the term “casino gaming” is not directly defined in British law, the Gambling Act 2005 does define each of the words that make up that term. Thus, subsec. 7(1) provides that

- “... a **casino** is an arrangement whereby people are given an opportunity to participate in one or more casino games”,

---

<sup>1026</sup> Refer to paras. 70 to 72 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005* and to the definition of “prize gaming” under point 2.9. of this section, below.

while subsec. 6(1) provides that

“**gaming**’ means playing a game of chance for a prize”.

An incomplete definition of the fundamental concept of a “**game of chance**” is provided by subsec. 6(2), which states that the term includes:

- “(i) a game that involves both an element of chance and an element of skill,
- (ii) a game that involves an element of chance that can be eliminated by superlative skill, and
- (iii) a game that is presented as involving an element of chance ...”

and specifies, to the contrary, that a sport cannot constitute a “game of chance”. A collateral indication of meaning is given by subsec. 7(2), according to which

“**casino game**’ means a game of chance which is not equal chance gaming”

and subsidiarily by sec. 8, which in turn defines the concept of “**equal chance gaming**”:

- “(1) For the purposes of this Act gaming is equal chance gaming if –
  - (a) it does not involve playing or staking against a bank, and
  - (b) the chances are equally favourable to all participants.
- (2) For the purposes of subsection (1) it is immaterial –
  - (a) how the bank is described, and
  - (b) whether or not a bank is controlled or administered by a player”

Further clarification could be provided by regulations or license conditions formulated under sec. 90, read in conjunction with secs. 75, 77 and 78, in order to delimit the classes of casino games which may be played in licensed casinos and in order to lay down the rules according to which those games must be played. Although no such regulations or conditions have been formulated as yet, guidance as to their likely contents can certainly be obtained from the contents of the current regulations on that subject<sup>1027</sup>. These list the following games:

- roulette
- dice (craps)
- baccarat (including *baccarat banque*, *chemin de fer*, *punto banco* or any other version)
- blackjack (as a specific version of pontoon or *vingt-et-un*)
- casino stud poker (as a specific version of stud poker)
- super pan 9
- the big six (“wheel of fortune”)
- sic bo
- three card poker

and set out their rules on the basis of a requirement that the casino licensee or its servant always act as the “banker”.

Some of the other concepts employed to define a “casino” and “gaming” are also defined further in the Gambling Act 2005. Thus, subsec. 6(5) specifies that a “**prize**”,

- “... in relation to gaming (except in the context of a gaming machine) –
  - (a) means money or money’s worth, and
  - (b) includes both a prize provided by a person organising gambling and winnings of money staked”,

<sup>1027</sup> Gaming Clubs (Bankers’ Games) Regulations 1994, S.I. 1994/2899

subsec. 353(1) subsidiarily states that a

- “**stake**’ means an amount paid or risked in connection with gambling and which either
- (a) is used in calculating the amount of the winnings or the value of the prize that the person making the stake receives if successful, or
  - (b) is used in calculating the total amount of winnings or value of prizes in respect of the gambling in which the person making the stake participates”

and subsec. 6(4) introduces additional clarifications to the extent that

- “... a person plays a game of chance for a prize
- (a) if he plays a game of chance and thereby acquires a chance of winning a prize, and
  - (b) whether or not he risks losing anything at the game”.

The (rather unexpected) result is that an activity may fall within the concept of regulated casino gaming even if the players involved do not incur the risk of losing any stake.

As for the very broad conception of a casino as an “**arrangement**”, subsec. 7(4) provides that,

- (a) whether an arrangement is provided on one set of premises or on more than one;
- (b) whether an arrangement is provided wholly or partly by means of remote communication”.

Finally, as concerns the designation of a person as a “**player**” and of her activities as “**play**”, subsec. 6(3) specifies that

- “... a person plays a game of chance if he participates in a game of chance –
- (a) whether or not there are other participants in the game, and
  - (b) whether or not a computer generates images or data taken to represent the actions of other participants in the game”

and further attention is given in subsec. 353(1) to the concept of a “**participant**”:

- “‘participant’, in relation to a game of chance, includes a person who discharges an administrative or other function in relation to the game”.

It should be noted that the Gambling Act 2005 makes specific provision for forms of gambling that can *prima facie* be characterised as falling into two regulatory categories, for example as both a lottery and casino gaming. The aim of these provisions<sup>1028</sup> is to facilitate the enforcement of British gambling law by removing conceptual uncertainties in the minds of regulators and operators, as well as to avoid any form of gambling having to comply with two regulatory structures simultaneously.

Thus, in the present context, sec. 17 deals in three steps with “**arrangements**” that fall with the definitions, as set out above, of both lotteries and casino gaming. First, subsec. 17(2) states that

- “An arrangement ... shall be treated for the purposes of this Act as a game of chance (and not as a lottery) if a person who pays in order to join the class amongst whose members prizes are allocated is required to participate in, or to be successful in, more than three processes before becoming entitled to a prize”.

---

<sup>1028</sup> Refer to Harris, J. & Hagan, J, *Guide to the Gambling Bill* (London, 2004), p. 11, para. 40.

Secondly, subsec. 17(3) stipulates that arrangements which qualify as private, charitable or sales promotional lotteries under Schedule 11 (and will be considered below), are to be treated as lotteries and not as casino gaming.

Thirdly, any relevant arrangement which is not allocated as a result of the first or the second step, is to be treated as casino gaming by virtue of subsec. 17(4).

## 2.4. Machine Gambling

A general definition of a “**gaming machine**” is to be found in subsecs. 235(1) and 235(2) of the Gambling Act 2005:

- “(1) In this Act ‘gaming machine’ means a machine which is designed or adapted for use by individuals to gamble (whether or not it can also be used for other purposes).
- (2) But –
- (a) a domestic or dual use computer is not a gaming machine by reason only of the fact that it can be used to participate in remote gambling,
  - (b) a telephone or other machine for facilitating communication (other than a computer) is not a gaming machine by reason only of the fact that it can be used to participate in remote gambling ...”

That definition is supplemented in subsec. 235 (3) by clarifications of the concepts of a “**machine**” and of being “**designed or adapted**”:

- “In this Act –
- (a) a reference to a machine is a reference to any apparatus which uses or applies mechanical power, electrical power or both,
  - (b) a reference to a machine being designed or adapted for a purpose includes –
    - (i) a reference to a computer being able to be used for that purpose ... and
    - (ii) a reference to any other machine to which anything has been done as a result of which it can reasonably be expected to be used for that purpose ...”

The largest part of the very extensive definitions to be found in subsec. 235(2) is concerned with delineating the boundary between the “gaming machines” for which a specific “gaming machine general operator’s license” may be issued under the Gambling Act 2005, and machines which are incidentally used in other sectors of the lawful gambling market. This is true of subparas. 235(2)(c) (betting machines), 235(2)(d) (lottery ticket machines), 235(2)(e) and (f) (bingo machines) and 235(2)(h) and (i) (machines in casinos which “enable individuals to play a real game of chance”, as distinguished from a **virtual game of chance**, which is defined in subsec. 354(3) by reference to computer generated images or results or imaginary races, events or processes).

Special reference should be made in that context to **machines which are “designed or adapted for the playing of bingo by way of prize gaming”**. Under subpara. 235(2)(g), such machines are excluded from the class of “gaming machines” for which a gaming machine general operator’s license is required, provided that they are used pursuant to a “prize gaming permit”. Such permits can be issued by local licensing authorities under Part 13 of the Gambling Act 2005 to holders of bingo operators’ or gaming machine general operators’ licenses, but also to persons wishing to offer “ancillary amusement” at “travelling fairs”. As the last variation is not among the market sectors with which the current Study is concerned, it will not be considered further in this report.

## 2.5. Betting

Subsec. 9(1) of the Gambling Act 2005 purports to provide a definition of “**betting**”, but actually just provides a description:

- “...‘betting’ means making or taking a bet on –
- (a) the outcome of a race, competition or other event or process,
  - (b) the likelihood of anything occurring or not occurring, or
  - (c) whether anything is or is not true”.

However, a useful indication is to be found in the opening words of subsec. 11(1), which deems certain activities to constitute betting<sup>1029</sup> even though the punter

“... does not deposit a stake in the normal way of betting ...”

The general definition of a “**stake**”, which is contained in subsec. 353(1), has been quoted above<sup>1030</sup>. The combined affect of these provisions would seem to be that a bet is made whenever something of value is staked or put at risk between two parties with reference to some existing or possible fact, occurrence or outcome. This is consistent with subsecs. 9(2) and 9(3), which specify that

- “(2)A transaction that relates to the outcome of a race, competition or other event or process may be a bet within the meaning of subsection (1) despite the facts that –
  - (a) the race, competition, event or process has already occurred or been completed, and
  - (b) one party to the transaction knows the outcome.
- (3) A transaction that relates to the likelihood of anything occurring or not occurring may be a bet within the meaning of subsection (1) despite the facts that –
  - (a) the thing has already occurred or failed to occur, and
  - (b) one party to the transaction knows that the thing has already occurred or failed to occur”.

The definition of “**pool betting**” that is set out in subsec. 12(1) may be of comparative interest:

- “... betting is pool betting if made on terms that all or part of winnings –
- (a) shall be determined by reference to the aggregate of stakes paid or agreed to be paid by the persons betting,
  - (b) shall be divided among the winners, or
  - (c) shall or may be something other than money”.

It is of relevance to note that the concept of “**winnings**”, as used in the definitions of a “stake” and of “pool betting”, is itself defined as follows in subsec. 353(1):

“‘winnings’, in relation to a bet, means anything won, whether in money or in money’s worth”.

Sec. 16 makes specific provision for forms of gambling that can *prima facie* be characterised as both casino gaming and betting. Subsec. 16(2) envisages that this could be the case of pool betting and stipulates that it is to be treated as betting, rather than as casino gaming.

<sup>1029</sup> This again defines some of the boundaries of the private, charitable and sales promotional activities which may lawfully be conducted without a license and will therefore be dealt with under points 2.8. and 2.9. of this section.

<sup>1030</sup> This section, point 2.3.

Subsec. 16(3) stipulates that anything else which could be characterised in both of these ways is inversely to be treated as casino gaming, rather than as betting.

Sec. 18 makes specific provision for forms of gambling that can *prima facie* be characterised as both lotteries and betting. It is a simplified, two-step version of the allocation rules as between lotteries and casino gaming.<sup>1031</sup> Thus, subsec. 18(2) stipulates that arrangements which qualify as private, charitable or sales promotional lotteries under Schedule 11 (and will be considered below), are to be treated as lotteries and not as betting. Any relevant arrangement which is not allocated as a result of the first step, is to be treated as betting by virtue of subsec. 18(3).

Finally, it should be noted that “**spread betting**” is entirely excluded from the scope of the Gambling Act 2005, by virtue of sec. 10. This refers to “regulated activity within the meaning of sec. 22 of the Financial Services and Markets Act 2000”. That regulated activity includes<sup>1032</sup> the grant and acceptance of

“... rights under -

- (a) a contract for differences; or
- (b) any other contract the purpose or pretended purpose of which is to secure a profit or avoid a loss by reference to fluctuations in -
  - (i) the value or price of property of any description; or
  - (ii) an index or other factor designated for that purpose in the contract”.

It is apparently “accepted”<sup>1033</sup> that spread betting falls within one or more of those categories, along with hedge and futures contracts and entirely speculative insurance arrangements. These matters are currently and will continue for the foreseeable future to be supervised by the British Financial Services Authority (FSA), rather than by the Gambling Commission.

## 2.6. Bingo

No general definition of “**bingo**” is provided by British law, except for the following entirely tautologous statement in subsec. 353(1) of the Gambling Act 2005:

“‘bingo’ means any version of that game, irrespective of by what name it is described”.

## 2.7. Media Gambling Services

We are not aware of any definition of media gambling services in British law.

## 2.8. Sales Promotions

The Gambling Act 2005 does not provide any definition of sales promotions or of promotional gambling. However, given that sales promotions which involve elements of chance and winning usually take the form of prize competitions, it is pertinent to quote sec. 339:

“Participating in a competition or other arrangement under which a person may win a prize is not gambling for the purposes of this Act unless it is –

<sup>1031</sup> Refer above, this section, point 2.3.

<sup>1032</sup> By virtue of subsec. 85(1) of the Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001, S.I. 2001/544

<sup>1033</sup> Refer to para. 61 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.

- (a) gaming within the meaning of section 6,
- (b) participating in a lottery within the meaning of section 14, or
- (c) betting within the meaning of sections 9 to 11”.

Thus, **prize competitions** may freely be offered, in order to promote the sale of goods or services or for other reasons, as long as those competitions do not fall within the scope of the definitions of any of the main types of gambling regulated by the Act. The definitions of lotteries and of betting, in particular, contain somewhat complicated elements designed to distinguish between *bona fide* prize competitions and disguised lotteries or betting arrangements. These elements focus on the requirement to make a payment as a precondition of participation in the competition and on the degree to which the winners of the competition are determined by chance.

As concerns lotteries, subsec. 14(5), which has been set out above,<sup>1034</sup> provides that a **skill or knowledge test** which actually prevents participation by hardly anyone who wishes to participate, or would prevent hardly any participant from winning, is to be ignored when determining whether the results of the competition are determined wholly by chance. It is envisaged<sup>1035</sup> that this principle will be applied to particular cases having regard to the characteristics of the persons who would wish to participate. Thus, a business that wishes to launch a lawful sales promotion aimed at children could require answers to much simpler questions than those that would have to be posed by a business that wishes to launch a lawful sales promotion aimed at readers of a professional development magazine, if the business wished to avoid the need to apply for a lottery license. As businesses in fact often find it unattractive to impose skill or knowledge tests which a large number of potential customers are unable to pass, they tend to present their sales promotional competitions as free to participants. Given the financial incentive of businesses to introduce an element of disguised payment, subsec. 14(6) and Schedule 2 to the Gambling Act 2005 provide detailed rules for determining when participants are required to pay in order to have a chance of winning. Thus, subpara. 2(c) of Schedule 2 specifies that **payment** includes

“paying for goods or services at a price or rate which reflects the opportunity to participate ...”

para. 3 specifies that it is irrelevant to whom the payment is made or to whose benefit it accrues and paras. 6 and 7 deem requirements to pay in order to determine whether a prize has been won, or to collect a prize won, respectively, to be equivalent to a requirement to pay up front in order to have a chance of winning. Para. 5 specifies that, where participants are required to incur postal or telecommunications charges at a “normal rate”, which “does not reflect the opportunity to enter a lottery”, then this does not constitute a requirement of payment to enter the competition. Para. 8, finally, authorises prize competitions potential participants in which are offered a choice between paying for entry and making a (postal or telephone) communication which is no more expensive or onerous than the payment option, as long as

- “(c) the choice is publicised in such a way as to be likely to come to the attention of each individual who proposes to participate, and
- (d) the system for allocating prizes does not differentiate between those who participate by paying and those who participate by sending a communication”.

As concerns betting, sec. 11 of the Gambling Act 2005 envisages that some prize competitions will involve the participants guessing facts or the outcome of events of the sort which are often the subject of betting and deems such competitions to constitute betting if the

<sup>1034</sup> This section, point 2.2.

<sup>1035</sup> Refer to para. 73 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.

participants are required to make a payment, on the reasoning<sup>1036</sup> that the elements of **prediction** and **wagering**, being the essence of betting, are both present:

- “(1)... a person makes a bet (despite the fact that he does not deposit a stake in the normal way of betting) if –
- (a) he participates in an arrangement in the course of which participants are required to guess any of the matters specified in section 9(1)(a) to (c),
  - (b) he is required to pay to participate, and
  - (c) if his guess is accurate, or more accurate than other guesses, he is to –
    - (i) win a prize, or
    - (ii) enter a class among whom one or more prizes are to be allocated (whether or not wholly by chance.
- (2) In subsection (1) a reference to guessing includes a reference to predicting using skill or judgment”.

Subsec. 9(1) has been quoted above.<sup>1037</sup> Subsec. 11(3) and Schedule 1 to the Act define the element of **payment** in virtually the same terms as are used in respect of lotteries. Business wishing to offer promotional prize competitions that involve participants guessing in much the same way as bettors, but do not wish to apply for a betting operator’s license, are therefore effectively permitted to do so as long as they do not require participants to make payments which are wholly or partly referable to the purchase of a chance of winning.

## 2.9. Charitable Gambling

Although the term is not formally defined there, the Gambling Act 2005 contains a number of provisions from which it is possible to distil a definition of the concept of “charitable gambling”.

Under Part 14 of the Gambling Act 2005, it is permissible to offer both “**prize gaming**” and “**equal chance gaming**” on a “**non-commercial**” basis without having to obtain a license. The first of those types of gaming is defined in sec. 288:

“Gaming is **prize gaming** for the purposes of this Act if neither the nature nor the size of a prize played for is determined by reference to –

- (a) the number of persons playing, or
- (b) the amount paid for or raised by the gaming”.

The definition of the second of those types of gaming has been set out above<sup>1038</sup>. Principles for determining when gaming of any type can be said to be “**non-commercial**”, are set out in sec. 297:

- “(1)... gaming is non-commercial if it takes place at a non-commercial event (whether as an incidental activity or as the principal or only activity).
- (2) An event is non-commercial if the arrangements for the event are such that no part of the proceeds is to be appropriated for the purpose of private gain.
- (3) For the purposes of subsection (2) the proceeds of an event are –
- (a) the sums raised by the organisers (whether by way of fees for entrance or for participation, by way of sponsorship, by way of commission from traders or otherwise), minus

<sup>1036</sup> Refer to para. 64 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.

<sup>1037</sup> This section, point 2.5.

<sup>1038</sup> This section, point 2.3.



- (b) amounts deducted by the organisers in respect of costs reasonably incurred in organising the event”.

The key concept within those principles is that of “**private gain**”, which is to be understood, by virtue of subsec. 353(1), in the manner set out in the last subsection of sec. 19:

- “(3)The provision of a benefit to one or more individuals is not a provision for the purpose of private gain for the purposes of this Act if made in the course of the activities of a society that is a non-commercial society by virtue of subsection (1)(a) or (b)”.

That subsection in turn provides that:

- “(1) ... a society is **non-commercial** if it is established and conducted –  
(a) for charitable purposes,  
(b) for the purposes of enabling participation in, or of supporting, sport, athletics or a cultural activity, or  
(c) for any other non-commercial purpose other than that of private gain”.

For the definition of “**charitable purposes**”, subsec. 19(2) refers, in the cases of England and Wales, to the general law governing charities, and in the case of Scotland, to the legislation governing income tax.

In the result, gambling is acceptable under the Gambling Act 2005 as “**charitable gaming**” if it takes the form of either prize gaming or equal chance gaming and if all of the proceeds are attributed to an organism that exists for the exclusive purpose of supporting charity, sport or cultural activities.

### 3. Taxes

#### 3.1. General

The British government has not yet announced the rates of taxation that will apply to revenue generated by gambling services permitted under the Gambling Act 2005. The following rates are those applicable under the existing rules governing gambling in Great Britain.

On the other hand, the British government has announced that it expects the British gambling industry to voluntarily contribute to research into and prevention and treatment of problem gambling. If the annual contributions to the fund to be established for this purpose do not attain £3 million (approx. €4.3 million), the government will impose a levy for this purpose, additional to the taxes that will be payable in any case, and provision has been made in sec. 123 of the Gambling Act 2005 for the imposition of such a levy.

#### 3.2. Lotteries

Lottery exercise duty is payable, under subsec. 25(1) of the Finance Act 1993, at the rate of 12% of the total amount received by lottery promoters from the sale of lottery tickets or chances. However, promoters of all of the private, charitable and local government lotteries that are currently permitted to operate alongside the British national lottery are exempted from payment of lottery excise duty by subsec. 24(4) of the same Act. Sec. 8 of the Lottery Duty Regulations 1993 provides that, where any lottery within the framework of the National Lottery is promoted by an independent operator pursuant to an agreement with the exclusive licensee, it is the exclusive licensee that will be liable to pay duty. In the result, this tax is paid

only by the monopoly operator of the British national lottery and is administratively referred to as “national lottery duty”.

It may be noted that licensing fees are payable, under the National Lottery (Licence Fees) Order 2001, by both the monopoly operator of the British national lottery and any other party that it agrees to permit to promote lotteries within the framework of the British lottery, for the issuances of their general licences and for licences to promote specific lotteries. The sums paid as national lottery license fees in each of the last five years are substantial (between £316'000 and £820'000, or approx. €458'000 and €1'190'000), but amount to only about one tenth of 1% of the amounts paid in respect of lottery excise duty<sup>1039</sup>.

The promoters of the private, charitable and local government lotteries currently permitted to operate alongside the British national lottery are also required to pay licensing fees. However, these are also of negligible economic importance, given that the highest fee is £4'810 (approx. €7'070), payable for the registration of a lottery scheme adopted by a public interest society or local government authority and permitting the sale of lottery tickets of up to £2 million (approx. €2'940'000) by virtue of sec. 11 of the Lotteries and Amusements Act 1976. The same is true of the licensing fees payable by casino, gambling machine, betting and bingo service providers, so these fees will not be mentioned separately below.

### 3.3. Casino Gaming

Gaming duty is payable by suppliers of casino gaming services under subsec. 11(2) of the Finance Act 1997, as most recently substituted by sec. 6 of the Finance Act 2005, at the following percentage rates on the amounts of gross gaming yield corresponding to each rate, in so far as a supplier has actually generated that yield:

2.5%	on the first	£ 534'500	(approx. €750'000)
12.5%	on the next	£1'186'500	(approx. €1'750'000)
20%	on the next	£1'186'500	(approx. €1'750'000)
30%	on the next	£2'078'000	(approx. €3'000'000)
40%	on the remainder		

### 3.4. Machine Gambling

The legislative provisions governing liability to pay gaming machine license duty, set out in secs. 21 through 26 of the Betting and Gaming Duties Act 1981, as substantially amended by sec. 17 and Schedule 2 of the Finance Act 2000, are very complicated, because they apply to all kinds of “amusement machines”, including video game and pinball machines the results of play on which depend on skill as well as chance. However, the only machines of real interest for the purposes of this Study are the machines which are classified by subsec. 23(3) of the Betting and Gaming Duties Act 1981 as “Category E machines”, namely those which accept stakes of more than 10 pence (approx. 15 cent) and offer prizes that can exceed £15 (approx. €22) in cash or value. Taking the figure which appears in the bottom, right-hand corner of the table which was substituted into subsec. 23(2) by sec. 17 of the Finance Act 2004, we conclude that the licensed operator of a real “gaming” machine is required to pay a lump sum of £1'915 (approx. €2'800) annually by way of gaming machine license duty.

<sup>1039</sup> The figures were provided by Mr. Adam Cooper on behalf of the British Department of Culture, Media and Sport, in Annex A to a letter addressed to the Institute on 7 June 2005.

### 3.5. Betting

General Betting Duty is payable for the most part at the rate of 15% of “net stake receipts”, being the total amount staked by punters with the betting operator liable to pay duty during a particular period, less the total winnings which the operator is obliged to pay out to those punters in respect of bets that they have won. That general principle is set out in sec. 2 of the Betting and Gaming Duties Act 1981, as substituted by para. 1 of Schedule 1 to the Finance Act 2001. A lower percentage rate is applicable by virtue of sec. 3 of the Betting and Gaming Duties Act 1981, as substituted, to net stake receipts generated by provision of spread betting services, namely 3% in respect of financial spread bets and 10% in respect of other spread bets. Operators of betting exchanges are obliged by sec. 5AB of the Betting and Gaming Duties Act 1981, inserted by sec. 7 of the Finance Act 2003, to pay general betting duty at the standard rate of 15%, but on the gross amount of commission or other charges which they receive from persons who bet on their exchanges, whether received by way of deduction from winnings or otherwise. Although the Finance Act 2004 now distinguishes between pool betting on horse and dog races, to which general betting duty applies, and other pool and totalisator betting, to which pool betting duty applies, both duties are payable at the standard rate of 15% and the differences lie only in the exact details of calculation of the tax base. The only general exception to liability to duty applies in respect of “on-course betting”; by virtue of subpara. 4(1)(b) and subsec. 12(4A) of the Betting and Gaming Duties Act 1981, inserted by sec. 15 of the Finance Act 2004, duty is not payable at all on bets made between persons physically present at horse or greyhound race meetings in Great Britain.

Licensed bookmakers who offer fixed-odds betting services in respect of horseracing in Great Britain are also required to pay, in addition to the betting duty, a specific Horserace Betting Levy on the profits generated by such betting. This is based upon sec. 27 of the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 and on the Horserace Betting Levy Acts 1969 and 1981. The practical details are however, determined annually by the Horserace Betting Levy Board and are currently set out in its *44<sup>th</sup> Levy Scheme 1<sup>st</sup> April 2005 to 31<sup>st</sup> March 2006*. Those details are quite complex, but may be reduced to the following essentials:

- bookmakers who essentially operate from betting shops or who operate betting exchanges pay 10% of their profits from betting on British horseracing;
- bookmakers who operate exclusively on racecourses pay 6% of their profits
- those percentages are reduced in the case of bookmakers who generate cash turnover on such betting of less than £75'000 (approx. €109'000) per annum, in the same proportion as the turnover is less than £75'000 (approx. €109'000), and in the case of bookmakers who take bets exclusively in respect of trotting and “point-to-point events”, to a nominal sum;
- bookmakers who offer spread betting services pay 2% of their profits from such betting on British horseracing.

### 3.6. Bingo

Bingo Excise Duty is payable, under subpara. 17(1)(b) of the Betting and Gaming Duties Act 1981, as substituted by sec. 9 of the Finance Act 2003, on net receipts (total receipts minus winnings paid out) at the rate of 15%.

**II. LISTING****A) LEGISLATION ENACTED****a) Federal****1. General**

- Gambling Act 2005
- Gaming Act 1968
- Gaming Act 1845
- City of London Police Act 1839
- Metropolitan Police Act 1839, sections 28 and 44
  
- Gaming Act 1968 (Variation of Fees) Order 2003
- Gaming Act 1968 (Variation of Fees) (England and Wales) Order 2005
- Gaming Act (Variation of Fees) Order 2004
- Gaming Act (Variation of Fees) (England and Wales and Scotland) Order 2002
- Amusements with Prizes (Variation of Monetary Limits) Order 2001
- Amusements with Prizes (Variation of Monetary Limits) Order 1999
- Gaming (Records of Cheques and Debit Card Payments) Regulations 1997

**2. Lotteries**

- Enterprise Act 2002, Part 8
- National Lottery Act 1998
- National Lottery etc. Act 1993
- Finance Act 1993, Part I, Chapter II
- Lotteries and Amusements Act 1976, Part I
  
- New Opportunities Fund (Specification of Initiative) Order 2005
- Lotteries (Gaming Board Fees) Order 2005
- Enterprise Act 2002 (Part 8 Domestic Infringements) Order 2003
- Lotteries (Variation of Monetary Limits) Order 2002
- National Lottery (Licence Fees) Order 2001
- New Opportunities Fund (Specification of Initiatives) Order 2001
- New Opportunities Fund (Specification of Initiatives) Order 1999
- Apportionment of Money in the National Lottery Distribution Fund Order 1999
- National Lottery (Imposition of Penalties and Revocation of Licenses) Procedure Regulations 1999
- New Opportunities Fund (Specification of Initiatives) Order 1998
- Lotteries (Prizes and Expenses: Variation and Prescription of Percentage Limits) Order 1997
- Lotteries (Amendment) Regulations 1996
- National Lottery etc. Act 1993 (Amendment of Section 23) Order 1996
- Lottery Duty (Instant Chances) Regulations 1995
- National Lottery Regulations 1994
- Lotteries Regulations 1993
- Lottery Duty Regulations 1993
- Lotteries (Registration Authority Fees) Order 1991
- Lotteries (Variation of Monetary Limits) Order 1989

- Directions issued by the Secretary of State to the National Lottery Commission<sup>1040</sup>
- Conditions subject to which the Licence to Run the National Lottery dated 27 January 2002 is granted<sup>1041</sup>
- Management Information and Reporting Requirements<sup>1042</sup>
- National Lottery Commission Regulatory Imperatives<sup>1043</sup>

### 3. Casino Gaming

- Gaming (Amendment) Act 1990
- Gaming (Amendment) Act 1982
- Gaming Act 1968, Part II and Schedule 2
- Gaming Duty (Amendment) Regulations 2004
- Money Laundering Regulations 2003, reg. 8
- Gaming Clubs (Licensing) (Amendment) Regulations 2003
- Gaming Clubs (Licensing) (Amendment) Regulations 2002
- Gaming Clubs (Bankers' Games) (Amendment) (No 2) Regulations 2002
- Gaming Clubs (Charges) (Amendment) Regulations 2002
- Gaming Clubs (Hours and Charges) (Amendment) (No 2) Regulations 2000
- Gaming Clubs (Hours and Charges) (Amendment) Regulations 2000
- Gaming (Small Charges) Order 2000
- Deregulation (Casinos) Order 1999
- Gaming Duty Regulations 1997
- Deregulation (Casinos and Bingo Clubs: Debit Cards) Order 1997
- Deregulation (Casinos) Order 1997
- Gaming Clubs (Bankers' Games) Regulations 1994
- Gaming Clubs (Hours and Charges) (Amendment) Regulations 1988, reg. 2

<sup>1040</sup> Sec. 11 of the National Lottery etc. Act 1993, as amended and extended by the National Lottery Act 1998, permits the British government Minister ("the Secretary of State") responsible for the National Lottery to issue directions to the National Lottery Commission on any subject, but in particular as concerns the issuance of licenses and the conditions under which such licenses are to be held. Such directions have in fact been issued by various Secretaries of State for Culture, Media and Sport, were last revised on 24 June 2005 and are publicly available in electronic form at [http://www.natlotcomm.gov.uk/uploadedfiles/Directions\\_from\\_June\\_05.pdf](http://www.natlotcomm.gov.uk/uploadedfiles/Directions_from_June_05.pdf)

<sup>1041</sup> The sole licence issued under sec. 5 of the National Lottery etc. Act 1993 is subject to a long list of detailed conditions. Together with the formal terms of the licence, these are publicly available in electronic form at [http://www.natlotcomm.gov.uk/uploadedfiles/Section\\_5\\_licence\\_as\\_at\\_25\\_July\\_2005.pdf](http://www.natlotcomm.gov.uk/uploadedfiles/Section_5_licence_as_at_25_July_2005.pdf) The conditions under which licenses to operate particular lotteries have been issued pursuant to sec. 6 of the National Lottery etc. Act 1993 are also publicly available. As these conditions are very voluminous and apply only to individual lotteries, all of which are operated by the holder of the sole licence issued under sec. 5, we do not mention them individually in this report.

<sup>1042</sup> Paragraph 30 of the conditions attached to its license issued under sec. 5 of the National Lottery etc. Act 1993 requires the operator with exclusive rights to run the United Kingdom's national lottery to provide various types of "management information" to the National Lottery Commission. Details of the information to be provided and of the way in which it is to be provided are specified by the National Lottery Commission in this document, which was last revised in March of 2005. It appears that these specifications have not been made publicly available, but Camelot Group plc. has provided us a copy.

<sup>1043</sup> The National Lottery Commission has formulated a list of results which must be achieved in order to fulfil various obligations that are imposed on the holder of the exclusive license to run the UK's national lottery. A failure to achieve any of these results will be treated by the Commission as a serious, rather than a trivial, breach of the licensee's obligations. The list is publicly available in electronic form at [http://www.natlotcomm.gov.uk/Licencing/content\\_regulation\\_imperatives\\_home.asp](http://www.natlotcomm.gov.uk/Licencing/content_regulation_imperatives_home.asp)

- Gaming Clubs (Hours and Charges) Regulations 1984
- Gaming Act (Registration under Part II) (Amendment) Regulations 1976, reg. 3
- Gaming Charges Regulations 1973, reg. 2
- Gaming Clubs (Permitted Areas) Regulations 1971
- Gaming Clubs (Permitted Areas) (Scotland) Regulations 1971
- Gaming Clubs (Prohibition of Gratuities) Regulations 1970
- Gaming Clubs (Licensing) Regulations 1969
- Gaming Act (Registration under Part III) Regulations 1969
- Gaming Act (Registration under Part II) Regulations 1969

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

- Gaming Act 1968, Part III and Schedules 7 and 9
- Regulatory Reform (Gaming Machines) Order 2003
- Deregulation (Bingo and Other Gaming) Order 2002
- Amusement Machine Licence Duty (Medium-Prize Machines) Order 2001
- Gaming Machines (Maximum Prizes) Regulations 2001
- Gaming Act (Variation of Monetary Limits) (No 2) Order 2001
- Gaming Act (Variation of Monetary Limits) Order 2001
- Gaming Act (Variation of Monetary Limits) Order 1999
- Amusement Machine Licence Duty (Monetary Amounts) Order 1998
- Amusement Machine Licence Duty (Small-Prize Machines) Order 1998
- Gaming Machines (Maximum Prizes) Regulations 1998
- Gaming Act (Variation of Monetary Limits) (No 2) Order 1998
- Gaming Act (Variation of Monetary Limits) (No 2) Order 1997
- Amusement Machine Licence Duty (Amendment) Regulations 1997
- Deregulation (Gaming Machines and Betting Office Facilities) Order 1996
- Amusement Machine Licence Duty (Special Licences) Regulations 1996
- Betting and Gaming Duties Act 1981 (Monetary Amounts) Order 1995
- Amusement Machine Licence Duty Regulations 1995
- Gaming Act (Variation of Monetary Limits) (No 2) Order 1995
- Gaming Act (Variation of Monetary Limits) (No 3) Order 1992

#### 5. Betting

- Betting and Gaming Duties Act 1981
- Horserace Betting Levy Act 1981
- Horserace Totalisator and Betting Levy Boards Act 1972
- Horserace Betting Levy Act 1969
- Finance Act 1966, sec. 6
- Betting, Gaming and Lotteries Act 1963, Part I and Schedules
- General Betting Duty (Amendment) Regulations 2004
- General Betting Duty (Amendment) Regulations 2003
- Horserace Betting Levy (Bookmakers' Committee) Regulations 2003
- Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 (Schedule 4) (Amendment) Order 2002
- Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001
- General Betting Duty Regulations 2001
- Licensed Betting Offices (Amendment) Regulations 1997
- Deregulation (Betting Licensing) Order 1997
- Deregulation (Betting and Bingo Advertising etc.) Order 1997
- Deregulation (Gaming Machines and Betting Office Facilities) Order 1996

- Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 (Schedule 4) (Amendment) Order 1995
- Licensed Betting Offices (Amendment) Regulations 1995
- Dog Racecourse Totalisator Regulations 1995
- Licensed Betting Offices (Amendment) Regulations 1993
- Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 (Schedule 4) (Amendment) Order 1986
- Licensed Betting Offices Regulations 1986
- Betting Levy Appeal Tribunal (England and Wales) (Amendment) Rules 1982
- Betting (Licensing) Regulations 1963
- Betting Levy Appeal Tribunal (England and Wales) Rules 1963
- Betting Levy (Particulars of Bookmakers' Permits) Regulations 1961
- Betting (Licensing) Regulations 1960
- Betting (Bookmakers' Agents) Regulations 1960

## **6. Bingo**

- Bingo Act 1992
- Gaming (Bingo) Act 1985
- Gaming (Amendment) Act 1980
- Gaming Act 1968, Part II and Schedule 2
- Gaming (Bingo) Act 1985 (Fees) (Amendment) Order 2005
- Betting and Gaming Duties Act 1981 (Bingo Prize Limit) Order 2004
- Bingo Duty Regulations 2003
- Gaming (Bingo) Act (Variation of Monetary Limit) Order 2002
- Deregulation (Bingo and Other Gaming) Order 2002
- Gaming Clubs (Multiple Bingo) (Amendment) Regulations 2002
- Deregulation (Betting and Bingo Advertising etc.) Order 1997
- Deregulation (Casinos and Bingo Clubs: Debit Cards) Order 1997
- Gaming (Bingo) Act (Fees) (Amendment) Order 1995
- Gaming Clubs (Multiple Bingo) Regulations 1986
- Gaming (Bingo) Act (Fees) Order 1986

## **7. Media Gambling Services**

- Lotteries and Amusements Act 1976, section 14

## **8. Sales Promotional Gambling**

- Lotteries and Amusements Act 1976, section 14

## **9. Charity Gambling**

- Lotteries Regulations 1993
- Exempt Entertainments (Variation of Monetary Limit) Order 1993

## **b) Provincial**

### **1. General**

#### ***i) Northern Ireland***

- Betting and Gaming (Northern Ireland) Order 2004
- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985
- Magistrates' Courts (Betting, Gaming, Lotteries and Amusements) (No. 2) (Amendment) Rules (Northern Ireland) 2004
- Gaming (Variation of Monetary Limits) Order (Northern Ireland) 2003
- Gaming (Variation of Monetary Limits) Order (Northern Ireland) 2001
- Gaming (Variation of Monetary Limits) Order (Northern Ireland) 1999
- Gaming (Variation of Monetary Limits) Order (Northern Ireland) 1998
- Gaming and Amusements with Prizes (Variation of Monetary Limits) Order (Northern Ireland) 1996
- Magistrates' Courts (Betting, Gaming, Lotteries and Amusements) (No. 2) Rules (Northern Ireland) 1987

#### ***ii) Gibraltar***

- Gambling Ordinance 2005

### **2. Lotteries**

#### ***i) Northern Ireland***

- National Lottery Act 1998
- National Lottery etc. Act 1993
- Finance Act 1993, Part I, Chapter II
- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, Part IV
- National Lottery (Licence Fees) Order 2001
- New Opportunities Fund (Specification of Initiatives) Order 2001
- New Opportunities Fund (Specification of Initiatives) Order 1999
- Apportionment of Money in the National Lottery Distribution Fund Order 1999
- National Lottery (Imposition of Penalties and Revocation of Licenses) Procedure Regulations 1999
- New Opportunities Fund (Specification of Initiatives) Order 1998
- National Lottery etc. Act 1993 (Amendment of Section 23) Order 1996
- Lottery Duty (Instant Chances) Regulations 1995
- National Lottery Regulations 1994
- Lottery Duty Regulations 1993

#### ***ii) Gibraltar***

- Gambling Ordinance 2005, Part IV and Schedule 2



### **3. Casino Gaming**

#### ***i) Northern Ireland***

- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, Part III, Chapters I and V

#### ***ii) Gibraltar***

- Gambling Ordinance 2005, Parts III and VI

### **4. Machine Gambling Outside Casinos**

#### ***i) Northern Ireland***

- Betting and Gaming (Northern Ireland) Order 2004, sections 8 and 9
- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, Part III, Chapter III
- Gaming Machine (Form of Amusement Permit) Regulations (Northern Ireland) 2004
- Gaming (Bingo (Amendment) and Gaming Machine (Registered Clubs)) Regulations (Northern Ireland) 1999, reg. 3
- Gaming Machine (Prescribed Licensed Premises) Regulations (Northern Ireland) 1998

#### ***ii) Gibraltar***

- Gambling Ordinance 2005, Parts III and VI

### **5. Betting**

#### ***i) Northern Ireland***

- Betting and Gaming (Northern Ireland) Order 2004, sections 3, 4, 5 and 6
- Horse Racing (Northern Ireland) Order 1990
- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, Part II
- Bookmaking (Forms of Licences) Regulations (Northern Ireland) 2004
- Bookmaking (Licensed Offices) Regulations (Northern Ireland) 2004
- Horse Racing (Charges on Bookmakers) Order (Northern Ireland) 2003

#### ***ii) Gibraltar***

- Gambling Ordinance 2005, Parts II, V and VI

### **6. Bingo**

#### ***i) Northern Ireland***

- Betting and Gaming (Northern Ireland) Order 2004, section 11
- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, Part III, Chapter II

- Gaming (Bingo) Regulations (Northern Ireland) 2003
- Gaming (Bingo) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 2001, reg. 3

**ii) Gibraltar**

- Gambling Ordinance 2005, Parts III and VI

**7. Media Gambling Services**

**i) Northern Ireland**

- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, article 168

**ii) Gibraltar**

- Gambling Ordinance 2005, Part IV and Schedule 2

**8. Sales Promotional Gambling**

**i) Northern Ireland**

- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, article 168

**ii) Gibraltar**

- Gambling Ordinance 2005, Part IV and Schedule 2

**9. Charity Gambling**

**i) Northern Ireland**

- Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, Part IV

**ii) Gibraltar**

- Gambling Ordinance 2005, Part IV and Schedule 2

**B) DRAFT LEGISLATION****a) Federal****1. General**

- The British government will have to formulate and introduce a very large number of regulations and orders (subsidiary legislation) before the Gambling Act 2005 can come fully into force. As far as we are aware, it has not yet prepared any drafts of that legislation and none has been laid before the British Parliament for approval or annulment.

**2. Lotteries**

- National Lottery Bill 2005

**3. to 9.**

- No other draft legislation affecting gambling is currently before the British Parliament.

**b) Provincial****i) *Northern Ireland***

- We are not aware of any draft Northern Irish legislation concerning gambling.

**ii) *Gibraltar***

- The Government of Gibraltar has indicated<sup>1044</sup> that it is in the process of drafting subsidiary legislation to implement various elements of the Gambling Ordinance 2005. It has not provided us with the texts of these drafts however and as far as we have been able to ascertain, they have not yet been published.

---

<sup>1044</sup> In material provided to the authors of this Report on 31 March 2006

## C) SELF-REGULATION

### 1. General<sup>1045</sup>

- ARGO Social Responsibility Code<sup>1046</sup>
- iGGBA Code of Conduct<sup>1047</sup>

### 2. Lotteries

- Codes of Practice and Strategies devised by Camelot Group plc.<sup>1048</sup>
  - Under 16s Strategy
  - Excessive Play Strategy
  - Vetting Code
  - Camelot Code
  - Whistleblowing Policy
  - Advertising and Sales Promotion Code
  - Player Guide
  - Independent Section 6 Strategy
  - Code of Practice on Top Prize Management
- The Lotteries Council Code of Conduct<sup>1049</sup>

<sup>1045</sup> It is appropriate to include under this heading two self-regulatory instruments promulgated by the Remote Gambling Association (RGA). Membership of that organisation is in principle open to any supplier of remote gambling services who operates wholly or partially from at least one Member State of the European Economic Area, from the Channel Islands or from the Isle of Man; refer to <http://www.rga.eu.com/>. However, the RGA is based in London and its membership is still largely British. The activities of the RGA cannot be allocated to any particular market sector, as its predecessor organisations basically represented the online betting and online casino industries, while operators supplying any type of gambling services by remote means are eligible for membership of the RGA.

<sup>1046</sup> The Code is available in electronic form at <http://www.argo.org.uk/rga-reports.html> via a link entitled, "ARGO agrees a Social responsibility Code of Conduct for members". It was originally formulated by the Association of Remote Gambling Operators (ARGO). With effect from 1 August 2005, ARGO merged with the interactive Gaming, Gambling and Betting Association (iGGBA) to form the Remote Gambling Association (RGA). The RGA is still in the process of formulating its own self-regulatory instruments and thus provisionally applies the instruments adopted by its predecessor organisations.

<sup>1047</sup> The Code is available in electronic form at <http://www.argo.org.uk/rga-reports.html> via a link entitled, "iGGBA Code of Conduct". For its origins and current status, refer *ibid*.

<sup>1048</sup> The operator with exclusive rights to run the United Kingdom's national lottery is required, by paragraphs 9, 10, 23 and 33 of and schedule 4 to the conditions attached to its license issued under sec. 5 of the National Lottery etc. Act 1993, to prepare a number of defined "strategies" and codes of practice, to submit them to the National Lottery Commission for approval and then to apply them. Some of these instruments, for example the Advertising and Sales Promotion Code, would presumably also apply to the activities of any independent operator licensed under sec. 6 of the National Lottery etc. Act 1993 to operate lotteries within the framework of the national lottery; refer below, section III. Barriers a) Panorama 2. Lotteries. The codes and strategies listed here are those copies of which the operator has supplied to the Institute. It appears that these are the instruments which the operator is required by the license conditions to make available to the public. Thus, we do not dispose of a copy of the personnel security code of practice required by para. 23. Similarly, we have not been provided with copies of codes which the operator has voluntarily prepared, for instance the Government Relations Code of Practice mentioned in para. 4.10 of the Camelot Code.

<sup>1049</sup> The Code is available in electronic form at [http://www.lotteriescouncil.org.uk/public\\_docs/Code%20of%20Conduct.doc](http://www.lotteriescouncil.org.uk/public_docs/Code%20of%20Conduct.doc) The Lotteries Council represents operators, other than the exclusive

**3. Casino Gaming**

- BCA Code of Conduct<sup>1050</sup>
- BCA Code of Best Practice on Gaming and Social Responsibility<sup>1051</sup>
- Gaming Board Guidelines for the Casino Industry<sup>1052</sup>

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- BACTA Division 1 Code of Practice<sup>1053</sup>
- BACTA Division 2 Code of Practice
- BACTA Division 3 Code of Practice
- BACTA Division 4 Code of Practice
- BACTA Section 16 Code of Practice
- BACTA Machine Guidelines 2005
- BACTA's New Guidelines on AWP's
- BACTA Machine Guidelines 2005

**5. Betting**

- BETA Code of Practice for Betting Exchanges<sup>1054</sup>

**6. Bingo**

- British bingo operators have not adopted any self-regulatory norms.

---

National Lottery licensee, which are licensed to supply lottery services in the United Kingdom. These are essentially charitable and public interest bodies; refer below, section III. Barriers a) Panorama 2. Lotteries.

<sup>1050</sup> All members of the British Casino Association (BCA) are obliged to respect its code of conduct. The BCA claims that its membership equates to "over 90% of UK casinos". We do not presently have access to this code of conduct, as it is available on the BCA's website (<http://www.britishcasinoassociation.org.uk>) to BCA members only and the BCA has not yet responded to our stakeholder consultation enquiries.

<sup>1051</sup> All members of the British Casino Association (BCA) are obliged to respect this Code in addition to the BCA code of conduct. We do not presently have access to the body of this Code; only its Appendix B is available on the BCA's website (<http://www.britishcasinoassociation.org.uk>) and the BCA has not yet responded to our stakeholder consultation enquiries.

<sup>1052</sup> These Guidelines are published by the Gaming Board for Great Britain in electronic form at <http://www.gbgb.org.uk/bcaguides.htm>. They do not have the force of law, but all members of the BCA (refer to the two previous footnotes) are required to adhere to them. We therefore list the Guidelines in this Report as being self-regulation instruments.

<sup>1053</sup> The British Amusement Catering Trade Association (BACTA) is the umbrella trade body representing manufacturers and wholesale suppliers of gambling machines, retail level operators of gambling machines and the owners of gaming machine arcades in Great Britain. The various codes and guidelines listed under this point are referred to on the BACTA website (<http://www.bacta.org.uk>), but are available to members only. The BACTA has not yet responded to our stakeholder consultation enquiries, so we do not presently have access to its codes and guidelines.

<sup>1054</sup> The code of practice incumbent upon members of the Betting Exchange Trade Association (BETA) has been approved by the British government's Department of Culture, Media and Sport. It is available in electronic form at <http://www.betfair.com/aboutus/CodeOfPractice.do>. Although betting exchange services are by their technological nature essentially provided in remote form and membership of BETA is apparently open to all betting exchange operators, the five operators currently providing such services in the Internal Market are all based in the United Kingdom. We therefore include this self-regulatory instrument in the present national legal report.

**7. Media Gambling Services**

- British suppliers of media gambling services have not adopted any self-regulatory norms.

**8. Sales Promotional Gambling**

- British suppliers of sales promotional gambling services have not adopted any self-regulatory norms.

**9. Charity Gambling**

- The Lotteries Council Code of Conduct<sup>1055</sup>

---

<sup>1055</sup> The Code is available in electronic form at [http://www.lotteriescouncil.org.uk/public\\_docs/Code%20of%20Conduct.doc](http://www.lotteriescouncil.org.uk/public_docs/Code%20of%20Conduct.doc) The Lotteries Council represents operators, other than the exclusive National Lottery licensee, which are licensed to supply lottery services in the United Kingdom. These are essentially charitable and public interest bodies; refer below, section III. Barriers a) Panorama 2. Lotteries.

**D) JURISPRUDENCE****a) Federal****1. General**

- Victor Chandler International Ltd. v. H.M. Customs and Excise, [2000] 1 Weekly Law Reports 1296 (Court of Appeal of England and Wales)
- Director of Public Prosecutions v. Essoldo Circuit (Control) Ltd, [1966] 1 Law Reports, Queen's Bench 799 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- Earl of Ellesmere v. Wallace, [1929] 2 Law Reports, Chancery 1 (High Court of Justice of England and Wales, Chancery Division)

**2. Lotteries**

- R. v. National Lottery Commission, ex parte Camelot Group plc, [2001] Entertainment and Media Law Reports 43 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Lottery in Liechtenstein Foundation and The International Electronic Fundraising Company plc (Millions 2000), [1999] 3 Common Market Law Reports 304 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division)
- Express Newspapers plc. v. Liverpool Daily Post and Echo plc, [1985] 1 Weekly Law Reports 1089 (High Court of Justice of England and Wales, Chancery Division)
- Imperial Tobacco Ltd. v. Attorney-General, [1981] Law Reports, Appeal Cases 718 (House of Lords)
- Readers Digest Association Ltd. v. Williams, [1976] 1 Weekly Law Reports 1109 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- Singette v. Martin, [1971] Law Reports, Appeal Cases 407 (House of Lords)
- Taylor v. Smetten, (1883) Law Reports, 11 Queen's Bench Division 207 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)

**3. Casino Gaming**

- R. v. Gaming Board for Great Britain, ex parte Kingsley, (unreported judgment of Justice Jowitt of the High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, on 11 January 1996)
- R. v. Knightsbridge Crown Court, ex parte International Sporting Club (London) Ltd, [1982] Law Reports, Queen's Bench 304 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- R. v. Gaming Licensing Committee, ex parte Gala Leisure Ltd, [1976] 1 Weekly Law Reports 1109 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division)
- Rogers v. Secretary of State for the Home Department, Gaming Board for Great Britain v. Rogers, [1973] Law Reports, Appeal Cases 388 (House of Lords)
- R. v. Gaming Board for Great Britain, ex parte Benain and Khaida, [1970] 2 Law Reports, Queen's Bench 417 (Court of Appeal of England and Wales)
- Gala Casinos and Stanley Casinos v. City of Glasgow Licensing Board, [2002] Licensing Law Reports 317 (Court of Session)

**4. Machine Gambling Outside Casinos**

- R. (on the application of *Spearing*) v. *London Borough of Hammersmith and Fulham*, and *Ablethird Ltd.*, [2002] Licensing Law Reports 401 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- R. v. *Burt & Adams Ltd.*, [1998] 2 Weekly Law Reports 725 (House of Lords)
- R. v. *Liverpool Crown Court*, ex parte *Luxury Leisure Ltd.*, The Times, 26 October 1998 (Crown Court, Divisional Court and Court of Appeal of England and Wales)
- *Marinello v. Chief Constable of Lothian and Borders Police*, [1997] Scots Law Times (1) 93 (Sheriff's Court)
- *Chief Constable Tayside v. Dundee Snooker Centre*, 1987 Scots Law Times 5465 (Sheriff's Court)
- *Chief Constable Strathclyde v. Pollokshaws Road Snooker Centre*, 1977 Scots Law Times 72 (Sheriff's Court)
- *Seay v. Eastwood*, [1976] 1 Weekly Law Reports 1117 (House of Lords)
- R. v. *Herrod*, ex parte *Leeds City District Council*, [1976] Law Reports, Queen's Bench 540 (Court of Appeal of England and Wales)
- *Walters v. Chief Constable of Nottingham*, (unreported judgment of the Crown Court on 4 October 1975)
- *Tehrani v. Rostron*, [1972] 1 Law Reports, Queen's Bench 182 (Court of Appeal of England and Wales)
- *Cronin v. Grierson*, [1968] 2 Law Reports, Appeal Cases 895 (House of Lords)

**5. Betting**

- *Windsors (Sporting Investments) Ltd. v. Oldfield*; *Boulton v. Coral Racing Ltd.*, [1981] 2 All England Law Reports 718 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- *Seay v. Eastwood*, [1976] 1 Weekly Law Reports 1117 (House of Lords)
- *Dunsford v. Pearson*, [1970] 1 All England Law Reports 282 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- *Roy William Robinson Ltd. v. Cox*, (1968) 112 Solicitors Journal 860, 67 Local Government Reports 188 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- *Wilson v. Danny Quastel (Rotherhithe) Ltd.*, [1966] 1 Law Reports, Queen's Bench 125 (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court)
- *Heaney v. Smith*, [1964] 1 All England Law Reports 336 (Crown Court), affirmed by the Divisional Court on an appeal reported at [1964] 2 All England Law Reports 342
- *Charles v. Smith*, (1963) 107 Solicitors Journal 94

**6. Bingo**

- *Rogers v. Secretary of State for the Home Department*, *Gaming Board for Great Britain v. Rogers*, [1973] Law Reports, Appeal Cases 388 (House of Lords)
- R. v. *Gaming Board for Great Britain*, ex parte *Benain* and *Khaida*, [1970] 2 Law Reports, Queen's Bench 417 (Court of Appeal of England and Wales)
- R. v. *Manchester Crown Court*, ex parte *Cambos Enterprises Ltd.*, a 19?? decision of the High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court, subsequently reported in [2001] Licensing Law Reports 351



**7. Media Gambling Services**

- Express Newspapers plc. v. Liverpool Daily Post and Echo plc, [1985] 1 Weekly Law Reports 1089 (High Court of Justice of England and Wales, Chancery Division)
- News of the World Ltd. v. Friend, [1973] 1 All England Law Reports 422 (Court),

**8. Sales Promotional Gambling**

- Imperial Tobacco Ltd. v. Attorney-General, [1981] Law Reports, Appeal Cases 718 (House of Lords)
- ITP London Ltd. v. Winstanley, [1947] Law Reports, King's Bench 422 (High Court of Justice of England and Wales, King's Bench Division, Divisional Court)

**9. Charity Gambling**

- Camille and Henry Dreyfus Foundation Inc. v. Inland Revenue Commissioners, (1955) 36 Tax Cases 126

**b) Provincial****i) Northern Ireland**

- We are not aware of any important Northern Irish jurisprudence concerning gambling.

**ii) Gibraltar**

- The Government of Gibraltar has indicated<sup>1056</sup> that the Gibraltar courts have not decided any cases concerning remote gambling services. None of the stakeholders associated with Gibraltar have referred to jurisprudence in their correspondence with the authors.

---

<sup>1056</sup> In material provided to the authors of this Report on 31 March 2006

### III. BARRIERS

#### a) Panorama

##### 1. General

All of the five types of **gambling** (lotteries, casino games, machine gambling, betting and bingo) included within the scope of our Study are **permitted in Great Britain by the Gambling Act 2005, subject to a requirement** (not totally without exceptions) **that the operator have been granted a license by the British authorities**. Under section 33, it is a criminal offence, punishable by a fine and/or imprisonment, for any person to “provide facilities for gambling” without being licensed to do so.

**Gambling operating licenses are to be issued by the Gambling Commission**, a largely independent statutory authority which is to take over the functions of the existing Gaming Board for Great Britain. When exercising this competence, or carrying out any of its other functions, the Commission is required by sec. 22 of the Gambling Act 2005 to “permit gambling, in so far as the Commission thinks it reasonably consistent with pursuit of the licensing objectives”. **The “licensing objectives” are defined** by sec. 1 as:-

- “(a) preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime,
- (b) ensuring that gambling is conducted in a fair and open way, and
- (c) protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling.”

Sec. 70 sets out in general terms the matters to which the Gambling Commission is to have regard when considering applications for licenses. These are, in addition to the “licensing objectives”, essentially the suitability of the applicant, defined to include his personal integrity, his and his employees’ competence to operate the type of gambling in question and his and his associates’ “financial and other circumstances”, as well as the suitability of any gambling machines and equipment which the applicant proposes to use as part of his intended gambling operation. None of these criteria distinguish between British applicants and applicants established in other EU Member States or anywhere else for that matter. Furthermore, sec. 72 expressly instructs the Commission not to take into account whether a particular type of gambling would be suitable to the circumstances of any particular part of Great Britain or whether there may be unmet demand for a particular type of gambling service. It is essentially on the basis of those criteria that the number of British licenses to provide gambling services is restricted under the existing legislation<sup>1057</sup>. **The *prima facie* effect of the Gambling Act 2005 is therefore to allow for the issuance of as many licenses as there are qualified applicants from anywhere in the European Union.**

As concerns practical implementation of the statutory principles, sec. 23 requires the Gambling Commission to issue a formal statement of the procedure which it will follow in determining license applications and of the matters which it will take into consideration. It has been said<sup>1058</sup> that the Gaming Board for Great Britain currently takes into consideration “**the residence of a foreign applicant in Great Britain**”. If that consideration were to be included in the sec. 23 statement when that is issued by the Gambling Commission, it would be difficult to avoid the conclusion that applicants who are domiciled or established outside the UK and do not wish to reside there will find it significantly more difficult than British

<sup>1057</sup> Refer to para. 231 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.

<sup>1058</sup> Refer to Harris, J. & Hagan, J, *Guide to the Gambling Bill* (London, 2004), p. 17, para. 76.

applicants to obtain a gambling license. That would objectively constitute a barrier to the free movement of gambling services into the UK.

**Ten different categories of licenses are listed** in subsec. 65(2) of the Gambling Act 2005: three for different kinds of betting, three in respect of machine gambling, one each in respect of lotteries, casino gambling and bingo and one permitting the manufacture, supply, installation and/or adaptation of software for use in electronic gambling equipment. The effect<sup>1059</sup> of subsec. 67(1) is that each one of these licenses can be issued as a “remote operating license” or as a license to operate in premises in the traditional manner. Subsecs. 67(2) and (3) specify that **no license may permit the operation of both remote gambling and gambling in premises. In the result, 20 different categories of license may be issued under the Gambling Act 2005.** This is not to say that an applicant cannot apply for more than one type of license at a time and indeed, sec. 68 expressly provides that premises-based casino, betting and bingo licenses bring with them the right to operate gambling machines and that premises-based casino licensees automatically have the right to offer betting on the outcome of virtual games, races, competitions or events.

**The technology which may be employed by holders of remote operating licenses** is listed in subsec. 4(1) of the Gambling Act 2005 as being the **internet, telephone, television, radio or any other form of telecommunications technology.** The appropriate British government minister is in addition given the power to make regulations specifying whether or not gambling by means of any particular “system or method of communication” is to be treated as “remote gambling”. **No limits are directly placed by the Gambling Act 2005 on the geographical location of persons to whom the holder of a “remote operating license” may offer or supply gambling services.** However, sec. 44 permits the British government, subject to a vote of approval in each House of Parliament, to designate any foreign country or place as a “**prohibited territory**” and to specify the penalties that may be incurred by anyone who commits the criminal offence of “inviting or enabling a person in a prohibited territory to participate in remote gambling”. It is as yet unclear whether the British government will actually make use of that provision.

Where a potential operator of gambling services does not wish to provide them remotely, on the other hand, he will have to acquire at least one “**premises license**” **in addition to his operating license(s)**, unless he offers only lottery services. Part 8 of the Gambling Act 2005 provides for the issuance of premises licenses in respect of casinos, bingo facilities, machine gambling centres and betting shops. This function is to be exercised by the licensing committees of elected local government authorities (sec. 2 defines a “licensing authority”). These committees are required by subsec. 153(1) to comply with the “licensing objectives”, with the Codes of Practice and Guidance to local government that the Gambling Commission is required by secs. 24 and 25 respectively to issue and with the statements of policy principles for licensing of gambling premises that local government bodies are required by sec. 349 to formulate, publish and review every three years. **Subsec. 153(2) expressly instructs licensing committees not to take into account whether there may be unmet demand for a particular type of gambling service.**

Neither the local government statements of policy principles, nor the Gambling Commission Guidance or Codes of Practice with which those statement must comply, have been drafted as yet. It is not impossible that they will contain elements that formally or effectively hinder gambling operators who are domiciled, resident or established in other EU Member States in obtaining licenses to offer traditional gambling services in premises located in particular local government areas. There is however, no reason to consider *a priori* that that will be the case.

---

<sup>1059</sup> Refer to para. 212 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.

The **Gambling Ordinance 2005** of **Gibraltar** similarly permits all of the gambling activities included within the scope of this Report. Bingo is not mentioned expressly, but certainly falls within the scope of the legislative definition of gaming:

“**gaming**’ means playing a game of chance for a prize” and

“‘game of chance’ includes –

- (a) a game that involves an element of chance and an element of skill;
- (b) a game that involves an element of chance that can be eliminated by superlative skill;
- (c) a game that is presented as involving an element of chance;
- (d) a game where a computer generates images or data taken to represent the actions of another participant or participants in the game.”<sup>1060</sup>

Under sec. 3 of the Ordinance, seven different types of licenses may be issued for the supply of gambling services:

- licenses permitting lotteries other than government lotteries;
- licenses permitting gaming operations:
- licenses permitting the operation of gaming machines;
- licenses permitting the supply of fixed-odds betting services (bookmaking);
- licenses permitting the supply of pool betting services;
- licenses permitting intermediation between punters and suppliers of fixed-odds or pool betting services;
- licenses permitting the supply of remote gambling services.

The concept of “**remote gambling**” is of enormous practical and legal significance in Gibraltar. It is defined in subsec. 2(1) of the Gambling Ordinance 2005 as

“... gambling in which persons participate by means of remote communication, that is to say, communication using –

- (a) the internet,
- (b) telephone,
- (c) television,
- (d) radio, or
- (e) any other kind of electronic or other technology for facilitating communication.”

That definition is obviously based upon the more general concept of “**gambling**”, which is defined to mean

- “(a) betting (including pool betting) and bookmaking;
- (b) gaming;
- (c) promoting or entering a lottery”

and thus itself depends upon the definitions of “gaming” and “game of chance” that have been set out above.

Subsecs. 3(2) and 3(3) of the Ordinance establish a fairly clear separation between remote gambling licenses and other kinds of licenses. Thus, the holder of a remote gambling license is not permitted to supply any kind of gambling services in “non-remote” form, meaning in “brick and mortar” gambling premises or otherwise face-to-face with players. Similarly, holders of other types of licenses are not permitted to supply the relevant gambling services

---

<sup>1060</sup> Gambling Ordinance 2005, subsec. 2(1)

in “remote” form, except that bookmakers and lottery promoters may apply for special authorisation to respectively accept bets and sell tickets by telephone.

Despite all of these distinctions, **it is generally unlawful under the Gambling Ordinance 2005 for suppliers who are not physically present in Gibraltar to offer gambling services in Gibraltar.** This appears partly from the provisions of the Ordinance and partly from the standard terms of license agreement offered by the Gibraltar Licensing Authority to potential licensees.<sup>1061</sup> Under subsec. 4(1), the Licensing Authority enjoys a very broad discretion as to the terms on which it agrees to issue individual licenses.

Subsec. 3(5) of the Ordinance dictates that every license issued must specify the “**premises**” on which the relevant gambling activities are authorised and subsec. 2(1) defines “premises” as “includ[ing] the whole or part of a building, any place (whether open or enclosed) and any ship, boat or other vessel or a vehicle of any description”. For the case of a remote gambling license, subsec. 24(5) explains that such a license may be granted on condition that all or a specified part of the equipment used in supplying the remote gambling services be situated in Gibraltar. Clause 17, in conjunction with the Third Schedule to the standard license agreement in fact requires the licensee to “manage and operate all its Gambling Activities from the Approved Premises”, subject to possibility of maintaining some facilities outside Gibraltar, while clause 18 obliges the licensee to obtain “all telecommunications services ... including the supply of a circuit and internet access service ... from a Gibraltar licensed provider using an authorised telecommunications network or system”. The Government of Gibraltar has stated<sup>1062</sup> that it holds the policy of licensing only operators who maintain “a substantial bricks and mortar presence” in Gibraltar. The unlicensed provision of gambling services in Gibraltar constitutes a criminal offence under subsecs. 7(2), 11(2), 15(2), 21(1), 22(3) and 23(1) of the Ordinance.

Beyond these requirements of **physical presence, licenses permitting the lawful supply of gambling services in Gibraltar are in fact issued only to enterprises which agree to be based in Gibraltar.** Under clause 9 of the standard license agreement, the licensee must be a company incorporated under the Companies Ordinance of Gibraltar and under clauses 24 and 25, the effective control, management, business operations and financial transactions of the licensee must all be carried out in Gibraltar, subject to exceptions for which the approval of the Government of Gibraltar has been obtained in advance.

Taken together, these provisions effectively prevent suppliers of gambling services who are based in other EU jurisdictions from lawfully supplying those services in Gibraltar to Gibraltar residents. This constitutes a **complete barrier to the free movement of gambling services into Gibraltar.**

As concerns the freedom of establishment in Gibraltar by suppliers of gambling services currently located elsewhere in the EU, it would appear that they are able to comply with all of the provisions of the Gambling Ordinance 2005 and with the terms of the standard license agreement. It should be noted however, that para. 3 of Schedule 1 to the Ordinance instructs the Licensing Authority not to grant a license in any case where it considers that “the public interest” would otherwise be prejudiced and states that the question of whether sufficient resources are available in Gibraltar to permit the establishment of additional gambling

<sup>1061</sup> A common form of license agreement, adapted to the case of an applicant wishing to supply remote casino gaming services, was supplied to the authors of this Report by the Government of Gibraltar on 31 March 2006. As the legislative procedure for the creation of the Licensing Authority and the appointment of its members has not been carried out yet, the office of the Financial and Development Secretary of the Government of Gibraltar is currently acting as a provisional licensing authority.

<sup>1062</sup> In material provided to the authors of this Report on 31 March 2006

operations is to be taken into account when considering “the public interest”. This **provision could potentially restrict the freedom of establishment in Gibraltar** of suppliers of gambling services based elsewhere in the EU.

The market for gambling services in Gibraltar, as a more or less directly proportional equivalent of the population of that jurisdiction, is tiny. It is accordingly unlikely, for purely economic reasons, that many suppliers of gambling services based elsewhere in the EU would want to incur the costs of specifically targeting that market, either by establishing a local subsidiary or by attracting Gibraltar customers for directly supplied cross-border gambling services. As a matter of legal principle, it is nevertheless appropriate to note that such suppliers would be faced with solid barriers if they did so. The very peculiar nature of Gibraltar and its market for gambling services might conceivably give rise to extraordinary **justifications** for the maintenance of those barriers. The authors have not found or been referred to any justifications within the temporal scope of this Report.

It is interesting, finally, to note a **restriction in the standard license agreement on the cross-border supply of gambling services from Gibraltar**. Clause 13 contains an undertaking by the licensee not to provide gambling services to any person in circumstances where this “would be illegal under the applicable law” and the somewhat doubtful statement that “the advertising and promotion of Gambling Activities can only be directed to citizens of nations in which it is not illegal for such activities to be undertaken”. Besides the facts that the latter statement does not constitute an obligation imposed on the licensee and that former undertaking raises the complicated problem of identifying the law applicable to a particular gambling transaction,<sup>1063</sup> the importance of the provision is relative in that it **purports to apply only when the relevant type of gambling or the particular gambling transaction is in any case prohibited by the law of a foreign jurisdiction**. To the extent that this provision **constitutes a barrier** to the free movement of gambling services in the Internal Market, it accordingly does so **only in a secondary manner**, by reinforcing another (primary) barrier.

## 2. Lotteries

The rather oddly named National Lottery etc. Act 1993, as amended by the National Lottery Act 1998, makes provision for a national lottery of the United Kingdom. This legislation permits the National Lottery Commission to issue two kinds of licenses, one for “running the National Lottery” and the other for “promoting lotteries as part of the National Lottery”. By virtue of subsec. 5(2) of the National Lottery etc. Act 1993, **only one entity may be licensed to run the national lottery at any one time**. The function of this licensee is effectively to coordinate the operation of different lotteries offered within the scope of this legislation, because subsec. 6(2) requires a separate license to be issued in respect of each specific lottery offered and sec. 20 specifies that promotion of a lottery includes the conduct of that lottery. The legislation does not directly place any restrictions on the number or identity of the person(s) who may be licensed to promote such lotteries, but subsec. 1(3) of the National Lottery etc. Act 1993 provides that, **if a lottery is to be promoted by someone other than the entity licensed to run the national lottery, it will only be lawful if it is promoted “in pursuance of an agreement that has been made between that body and the lottery’s promoter or proposed promoter”**. At the present time, Camelot Group p.l.c. holds the sole license to run the UK National Lottery and all of the issued licenses to promote various lotteries (including EuroMillions) as part of the UK National Lottery. Between 1998 and 2001, one promotion license was in fact issued to a separate entity, namely a subsidiary of

<sup>1063</sup> These issues are explored in detail in Swiss Institute of Comparative Law, *Cross-Border Gambling on the Internet: Challenging National and International Law* (Schulthess Juristische Medien, Zurich, 2004).

Vernons Pools Ltd, which is one of the main British providers of pool betting services, in particular football pools. The licensee did not apply to renew this license when it lapsed.<sup>1064</sup>

The Gambling Act 2005 provides for the new Gambling Commission to be able to issue “**lottery operating licenses**”, by virtue of subpara. 65(2)(j) and “**remote lottery operating licenses**”, when that clause is read together with sec. 67, which at first sight appear to be equivalent to the licenses available in other sectors of the market for gambling services. However, subsec. 98(1) specifies that such licenses **may only be issued to “non-commercial societies” and to “local authorities”**. As has been explained above,<sup>1065</sup> a society is deemed to be “non-commercial” if it operates for purposes other than the generation of private gain, in particular for charitable purposes or for supporting sport or cultural activities. While charitable gambling will be considered in detail below,<sup>1066</sup> it suffices to note here that the effect of this provision is to preclude any profit-oriented enterprise, whether British or not, from obtaining a lottery operating license. In respect of the “local authorities” which can apply for lottery operating licenses, subsec. 98(7) defines them as exclusively those local government entities which have been established by legislation in England, Scotland or Wales.

The combined effect of these provisions is that **a single enterprise enjoys a legislative monopoly over the provision of large scale commercial lotteries in the United Kingdom. Although other enterprises have the legal right to propose to conduct such lotteries, the monopolist retains the option of refusing to agree to any such agreement.** This monopoly is backed by the criminal law, as offences will continue to be committed under the Gambling Act 2005 by persons who, in Great Britain, advertise or offer to sell tickets in lotteries which are not licensed under that Act or under the National Lottery etc. Act 1993, even if the lottery is authorised by the laws of another EU Member State. Sec. 258 makes it a criminal offence to “promote a lottery”, unless a lottery operating license has been issued in respect of that lottery, the lottery falls within one of the exempted classes of small-scale private, charitable or customer lotteries, or the lottery falls within the framework of the National Lottery. Sec. 252 defines “promotion” to encompass anything that might be considered to involve “making the arrangements for a lottery”, including the offer of or the actual sale or supply of lottery tickets. Sec. 259 makes it a criminal offence to “facilitate a lottery” by advertising it, printing promotional materials for it or printing tickets in it, subject to the same exceptions as appear in sec. 258. Sec. 265, which defines the “territorial application” or international reach of these provisions in rather convoluted terms, is intended to have the effect<sup>1067</sup> that an offence is committed if any tickets in an unauthorised lottery are sold in Great Britain, or if anyone in Great Britain is in possession of such tickets (whether physically or through “remote gambling equipment situated in Great Britain) with the intention of selling them to participants in Great Britain. On the other hand, printers or distributors who honestly believed that they were preparing tickets for purely foreign lotteries would not be incriminated.

Special arrangements have been made for the benefit of small businesses, societies and private groups that wish to run small lotteries. Sec. 258, in conjunction with sec. 252, makes it a criminal offence to “promote a lottery”, unless the person in question holds a lottery operator’s license or is employed by a such a person or by the National Lottery, or unless the lottery in question is an “exempt lottery” within the meaning of Schedule 11 to the Gambling Act 2005. Schedule 11 makes provision for “incidental” charity lotteries, for lotteries open only to persons who all live or work on the same premises or who all belong to some “group

<sup>1064</sup> Refer to Monkcom, S.P. (Ed), *Smith and Monkcom’s Law of Betting, Gaming and Lotteries* (London, 2<sup>nd</sup> ed. 2001), pp. 747-748, para. C17.20.

<sup>1065</sup> Section I, point 2.9.

<sup>1066</sup> This section, point 9.

<sup>1067</sup> Refer to paras. 645 and 646 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.

or society” which was not established for the purpose of gambling (so-called “private lotteries”, for lotteries which cannot generate proceeds of more than £20’000 (approx. €29’000) for registered societies, and for “customer lotteries”. **According to subpara. 20(1) of Schedule 11, the latter may only be promoted by persons who occupy business premises located in Great Britain and tickets may only be sold to the customers of that business while they are present on the premises.** The commercial interest of such a lottery is limited, as draws may not occur more than once a week, participants cannot win anything worth more than £50 (approx. €73) and the promoter, under para. 21, has no right to make any profits from the lottery. It would not be of much use as a sales promotional tool, given that every participant is required by subpara. 26(c) to pay for each ticket before it may be issued to her. To the extent that British businesses may wish to provide this kind of lottery service to customers however, Part 3 of Schedule 11 overtly imposes a barrier against its provision by businesses established in other Member States to their British customers. This is **reinforced by para. 22, stipulating that advertising for a customer lottery may be displayed and/or distributed only on the promoter’s premises any may not be sent out to customers.**

**The legal position in Northern Ireland is quite similar.** Under Part IV and in particular art. 131 of the Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, **the only lawful lotteries are those promoted within the framework of the British National Lottery, private lotteries and lotteries run for the benefit of registered charitable or other societies of public interest in Northern Ireland.** It may be noted, in addition, that only residents of Northern Ireland are permitted to act as “external consultants or managers” who run lotteries on behalf of such societies. Art. 140 of the Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985 makes it a criminal offence to act in this manner without holding a lottery certificate. Such certificates may be issued, under paras. (4) and (5) of art. 141, only to natural persons who have been resident in Northern Ireland for at least twelve months prior to making an application for a certificate and to corporations which are registered as Northern Irish companies and all of the directors of which have been resident in Northern Ireland for at least twelve months prior to making an application for a certificate.

Finally, it is worth noting that subsec. 2(1) of the Lotteries and Amusements Act 1976 and para. (1) of art. 132 of the Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985 currently permit persons in Great Britain and Northern Ireland respectively to bring into those jurisdictions tickets in and advertisements of lotteries authorised to be promoted in other Member States of the European Union, as well as to send the proceeds of sale and any related documents to other Member States of the European Union. The Gambling Act 2005, on its face, will repeal the former provision, but not the latter. Thus, when the Gambling Act 2005 enters into force, it will introduce an additional barrier in Great Britain only, unless some kind of saving is made by regulations or commencement orders promulgated under that Act.

### 3. Casino Gaming

The first three subsections of section 175 of the Gambling Act 2005 contain **numerical limitations on the issuance of “premises licenses” for the supply of traditional casino gambling services.** These limitations were not foreseen by the draft legislation introduced into Parliament, but were added as a political compromise permitting the enactment of the legislation before the dissolution of Parliament in advance of a general election.

By virtue of subsecs. 175(1), 175(2) and 175(3), the numerical limitations are to apply by reference to three categories of casinos, namely “regional casinos”, “large casinos” and “small casinos”. According to subsec. 7(5), the characteristics of casinos which fall into each of these categories, as well as of casinos which are too small to be eligible for any license,



are to be defined by subsidiary legislation requiring approval by parliamentary resolutions. This subsidiary legislation has not been promulgated yet, but the British government has published details of its intentions in this regard.<sup>1068</sup>

Small casinos must offer at least 500 square metres of table gaming space and at least 250 square metres of additional, non-gambling space for the use of customers. They will also be permitted to offer betting services and some gambling machines.<sup>1069</sup>

Large casinos must offer at least 1'000 square metres of table gaming space and at least 500 square metres of additional, non-gambling space for the use of customers. They will also be permitted to offer betting and bingo services and a somewhat larger number of gambling machines.<sup>1070</sup>

Regional casinos must offer at least 1'000 square metres of table gaming space, at least 2'500 square metres of additional gambling floor space and at least 1'500 square metres of additional, non-gambling space for the use of customers. They will also be permitted to offer betting and bingo services and an exponentially greater number of gambling machines<sup>1071</sup>, by reason of which they are popularly referred to as "super casinos". Their official denomination as "regional casinos" refers to the policy of the British government to require applicants for licenses to operate such casinos to propose a large number of leisure and cultural activities for both local residents and visitors, in addition to gambling services, and to formulate a strategy for supporting the macro-economic "regeneration" of the disadvantaged areas in which they are expected to be located.

Secs. 7 and 175 give the impression that the total number of casinos to be permitted to operate in Great Britain<sup>1072</sup> will not exceed 17 (one regional, eight large and eight small casinos). The truth, however, is that **all of the existing 137 British casinos, most of which are too small to qualify even for a "small casino operating license" under sec. 65 of the Gambling Act 2005, will be permitted to continue to operate for as long as they continue to qualify for licenses under the existing British gambling legislation.** Sec. 358 permits the government, when formulating the "commencement orders" which will bring different provisions of the Gambling Act 2005 into force at different times, to bring particular provisions into force for certain purposes only and to make transitional provision for particular matters pending the entry into force of the applicable provisions of the Act. Para. 2 of Schedule 18, through a reference in subsec. 358(3), specifically permits commencement orders to provide that existing licenses should be treated as though they were issued under the Gambling Act 2005 and thus amounts to a "grandfather clause"<sup>1073</sup>. Para. 3 specifically permits such orders to disapply the minimum floor space requirements for casinos in respect of premises that currently is use as casinos. The stated<sup>1074</sup> policy of the British government is to allow existing casino licenses to continue in effect under (or despite) the Gambling Act 2005 and thus to recognise a fourth class of casino license, namely one issued under the Gaming Act 1968.

<sup>1068</sup> In chapter 4 of the *Gambling Act Regulatory Impact Assessment* prepared by the Department for Culture, Media and Sport, which is available in electronic form at [http://www.culture.gov.uk/global/publications/archive\\_2005/gamblingact2005ria.htm](http://www.culture.gov.uk/global/publications/archive_2005/gamblingact2005ria.htm)

<sup>1069</sup> Refer below, this section, point 4.

<sup>1070</sup> Refer below, this section, point 4.

<sup>1071</sup> Refer below, this section, point 4.

<sup>1072</sup> And indeed in the United Kingdom as a whole, given that casinos are not permitted in Northern Ireland.

<sup>1073</sup> This is noted in para. 875 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.

<sup>1074</sup> In para. 4.42 of the *Gambling Act Regulatory Impact Assessment* prepared by the Department for Culture, Media and Sport.

It should be noted, on the other hand, that sec. 166 of the Gambling Act 2005 permits elected local government bodies to resolve not to issue any (further) premises licenses for the supply of casino gaming services. The effect of this provision is that, although traditional casino operating licenses will be valid for the whole of Great Britain, **licensees could be effectively prevented from offering casino services in particular cities, towns or districts**. Such a resolution would have to be taken by the local authority as a whole and cannot be delegated to its licensing committee. It would have effect for three years at most, but could be periodically renewed by further resolutions. At present, there is no indication of whether any and if so how many local government bodies will choose to make use of this option. If the option is actually exercised, it will effectively prevent the supply of traditional casino gaming services in the relevant local government areas. It is therefore listed in this report as a potential barrier to free movement of gambling services.

**Casino gaming is entirely prohibited in Northern Ireland.** This is the effect of Chapter I of Part III of the Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985. In particular, art. 55 prohibits the playing of games involving a banker or games which for any other reason cannot be classified as equal chance gaming<sup>1075</sup>, except on private occasions in residential premises. The prohibition is reinforced by **criminal offences which are committed by anyone who advertises** the availability of gaming on premises located in Northern Ireland or **the availability of facilities enabling people in Northern Ireland to stake money or anything valuable on gaming in Northern Ireland or anywhere else**. The effect of that provision is prevent the advertisement in Northern Ireland of both premises-based and remote gaming services offered by operators established in other Member States of the European Union.

#### 4. Machine Gambling Outside Casinos

The Gambling Act 2005 does not directly impose any barriers to the free movement of machine gambling services. As the relevant provisions of the Act and the British government's published policies concerning machine gambling are mainly concerned with restricting the availability of gambling machines to licensed premises and to restricting the number of machine of different classes which may be located in individual premises of various classes, however, **any barriers in the way of foreign operators who wish to obtain premises licenses in Great Britain would indirectly impact on the free movement of machine gambling services**. That effect is most unlikely to be offset by the theoretical availability under secs. 65 and 67 of "remote gaming machine general operating licenses". Given the major regulatory effort which has been dedicated to restricting the availability of physical gaming machines in Great Britain, it would be completely counterproductive to issue licenses to provide the same gambling services by electronic means.

**This is particularly true of the highest turnover gambling machines, which are permitted to be physically located in casinos only.** Thus, sec. 172 and in particular subsec. 172(3) of the Gambling Act 2005 specifies that "Category A gaming machines" may only be operated in a "regional casino", which may operate 25 times as many machines as the number of gaming tables which it operates, but in no case more than 1'250 machines. Under subsecs. 172(3) and 172(4) and the British government's published<sup>1076</sup> intentions as to the gaming machine policy which will be implemented in the regulations that must be made

<sup>1075</sup> These are the essential elements of the definition of casino gaming in British law; refer above, section I, point 2.3.

<sup>1076</sup> In chapter 2 of the *Gambling Act Regulatory Impact Assessment* prepared by the Department for Culture, Media and Sport, which is expressly referred to in para. 588 of the official *Explanatory Notes to the Gambling Act 2005*.

under sec. 236, defining the various categories and sub-categories of permitted gambling machines, “Category B1 gaming machines” may be operated only in casinos. Large and small casinos may operate only five times and two times as many of such machines as the number of gaming tables which they respectively operate, but in no case more than 150 or 80 machines respectively. It is presently intended<sup>1077</sup> to define a “Category B1 gaming machine” as one which accepts a stake of no more than £2 (approx. €3) on any one game and on which no more than £4'000 (approx. €5'800) may be won in any one game. A “Category A gaming machine” is intended<sup>1078</sup> to be defined as one accepting unlimited stakes and offering potentially unlimited winnings. Furthermore, **the only operators who are permitted by sec. 244 to offer linked jackpots are the holders of casino premises licenses and they may link only those machines which are located on the same premises.** It must be concluded that the barriers to supply of casino gaming services that have been described above<sup>1079</sup>, have a directly proportional impact on the ability of potential operators to supply commercially lucrative machine gambling services in Great Britain.

**The supply of high turnover machine gambling services in Northern Ireland is entirely prohibited.** Chapter III of Part III and in particular arts. 106 and 108 of the Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, as amended by art. 8 of the Betting and Gaming (Northern Ireland) Order 2004, allows gambling machines to be operated only in licensed bingo clubs, bookmaking shops and other licensed premises, as well as in amusements arcades and at travelling fairs, subject to the restrictions that a stake on a single game cannot exceed 30 or 50 pence (approx. 45 or 75 cent), depending on the type of machine in question, and that prizes cannot exceed £8 (approx. €12) and £25 (approx. €36) respectively. These provisions prevent gaming machine operators, whether resident or established in Northern Ireland, other parts of the United Kingdom or other Member States of the European Union, from offering high stakes and high prize machine gambling services in Northern Ireland.

It may be noted, in addition, that only residents of Northern Ireland are permitted to sell or otherwise “supply” gambling machines to operators located there, as well as to provide maintenance services for those machines. Paras. (1) and (4) of art. 81 of the Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985 makes it a criminal offence for anyone to supply a gaming machine, or to agree to provide maintenance services in respect of the essential mechanism inside such a machine, unless that person holds a gaming machine certificate or a gaming machine permit. Such certificates and permits may be issued, under paras. (4) and (5) of art. 84, only to natural persons who have been resident in Northern Ireland for at least twelve months prior to making an application for a certificate or permit and to corporations which are registered as Northern Irish companies and all of the directors of which have been resident in Northern Ireland for at least twelve months prior to making an application for a certificate or permit.

## 5. Betting

Provision is made by Part 5 and in particular sec. 94 of the Gambling Act 2005 for the **continuation, during a transitional period, of an existing barrier specific to the supply of pool betting services in respect of horseracing in Great Britain.** Sec. 94 foresees the issuance of a specific “horse-race pool betting operating license” which is “to be treated for the purposes of section 33 as if it were a pool betting operating license authorising the provision of facilities for horse-race pool betting”. Those sections effectively permit the

<sup>1077</sup> Refer to the *Gambling Act Regulatory Impact Assessment*, *ibid*, and particularly to the table set out after para. 2.13.

<sup>1078</sup> *Id.*

<sup>1079</sup> This section, point 3.

continuance of an “exclusive license ... to carry on pool betting business (in any form) in connection with horse races on approved horse racecourses” which is to be issued by the currently existent Gaming Board for Great Britain under subpara. 8(1)(a) of the Horserace Betting and Olympic Lottery Act 2004. That legislation, which will survive the coming into force of the Gaming Act 2005, was enacted *inter alia* to permit the privatisation of the Horserace Totalisator Board (“the Tote”) by means of a sale to a trust in the interests of the British horseracing industry. The Tote currently holds the exclusive statutory right to offer pool betting services in respect of the results of horse races in Great Britain and is required to dedicate its profits to the encouragement of horse breeding, the advancement of veterinary science and the improvement of horse racing generally.<sup>1080</sup> So as to strike a balance between the desire to permit free competition in the betting market, on the one hand, and the desire to secure funding for the horseracing industry out of the proceeds of a commercially viable pool betting operation, the British government intends to extend the legislative monopoly in this field for a transitional period, during which the new racing industry trust will be able to prepare itself for the rigours of free competition.<sup>1081</sup> Subsec. 8(2) of the Horserace Betting and Olympic Lottery Act 2004 accordingly states that **the exclusive license will be valid for seven years only, unless it is revoked earlier in consequence of a Ministerial direction** under subsec. 8(7) and subsec. 8(11) states that it may not be renewed.

**Another specific transitional barrier is imposed, by sec. 180 of the Gambling Act 2005, to the supply of pool betting services in respect of greyhound racing.** That section provides that holders of betting premises licenses may only offer pool bets in respect of the result of any greyhound race if they have made an arrangement with the operator of the greyhound racing track. Subsec. 180(4) is a “sunset clause” providing that that barrier and any equivalent condition which may be found in betting premises licenses, shall cease to have effect as of 1 January 2013. Subsec. 180(2) makes provision for the barrier to be removed earlier by ministerial order, but it is stated<sup>1082</sup> British government policy that “... the track operators’ pool betting monopoly at dog tracks will remain until 31<sup>st</sup> December 2012”.

**Only residents of Northern Ireland are permitted to provide fixed-odds betting services in Northern Ireland.** Art. 6 of the Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985 makes it a criminal offence for anyone to act as a bookmaker without having a bookmaker’s license. Such licenses may be issued, under paras. (5) and (6) of art. 7, only to natural persons who have been resident in Northern Ireland for at least twelve months prior to making an application for a license and to corporations which are registered as Northern Irish companies and all of the directors of which have been resident in Northern Ireland for at least twelve months prior to making an application for a license. This constitutes a legal barrier to the supply in Northern Ireland of fixed-odds betting services by betting operators resident or established in other Member States of the European Union. An exception is specifically made in para. (7) of art. 6 for persons who hold bookmaker’s licenses under the equivalent legislative provisions of the Republic of Ireland.

<sup>1080</sup> Under subsec. 24(1) of the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963

<sup>1081</sup> In Annex A to a letter addressed to the Institute on 7 June 2005 on behalf of the British Department of Culture, Media and Sport, Mr. Adam Cooper stated that the government “aims to honour the historic link between the Tote and horseracing, and in an effort to ensure that pool betting remains as a viable alternative to fixed odds betting, the Tote will be granted an exclusive license to carry on pool betting for seven years following the sale”.

<sup>1082</sup> In para. 5.43 of the *Gambling Act Regulatory Impact Assessment* prepared by the Department for Culture, Media and Sport.

## 6. Bingo

Bingo in Great Britain will be regulated entirely within the framework of the Gambling Act 2005. Our analysis of that legislation is that it imposes no barriers to the supply of bingo services in Great Britain, in the sense of preventing operators established in other Member States of the European Union from obtaining licenses to provide bingo services in Great Britain or of making it substantially more difficult for such operators to obtain such licenses than for British operators to obtain them.

**Only residents of Northern Ireland are permitted to provide commercial bingo services in Northern Ireland.** Chapters I and II of Part III and in particular art. 76 of the Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985 makes it a criminal offence to offer commercial bingo services other than on the premises of a bingo club for which a gaming license has been issued. Such licenses may be issued, under paras. (5) and (6) of art. 61, only to natural persons who have been resident in Northern Ireland for at least twelve months prior to making an application for a license and to corporations which are registered as Northern Irish companies and all of the directors of which have been resident in Northern Ireland for at least twelve months prior to making an application for a license. This constitutes a legal barrier to the supply in Northern Ireland of commercial bingo services by bingo operators resident or established in other Member States of the European Union.

## 7. Media Gambling Services

The examples of media gambling services which have thus far been brought to our attention all take the form of prize competitions.<sup>1083</sup> Where participants in a prize competition are required to directly or indirectly pay for the right to participate, it is possible that the competition will be classified by the **Gambling Act 2005** as a lottery.<sup>1084</sup> The provider of media gambling services of that type would need to obtain a lottery operating license so as to avoid the risk of criminal prosecution, but such licenses cannot be issued to media publishers.<sup>1085</sup>

It is however, quite easy to avoid a media prize competition being classified as a lottery, namely by designing the process of selecting winners, or the initial process of eliminating some participants, to depend upon something other than pure chance. This is the essence of what is defined in the previously quoted<sup>1086</sup> sec. 14 of the Gambling Act 2005 as not being a lottery. It should be remembered however, that subsec. 14(5) requires one to ignore questions, tests or exercises which are so simple that they actually do not exclude any significant proportion of participants or would-be participants. That hurdle is quite clearly taken by media prize competitions which require entrants to correctly complete a serious crossword puzzle, or to answer difficult questions of specific or general knowledge. We accordingly conclude that British law does not impose barriers to the supply of the media gambling services that are currently offered to readers, viewers or listeners.

Para. (1) of art. 168 of the **Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985**, which substantially restricts the supply of sales promotion services in

<sup>1083</sup> Para. 8.3 of the *Gambling Act Regulatory Impact Assessment* prepared by the Department for Culture, Media and Sport states that “[p]rize competitions today are an important source of revenue for the media sector including television and mobile phone companies”. Refer also to para. 8.9.

<sup>1084</sup> Refer in particular to paras. 8.10 and 8.11 of the *Gambling Act Regulatory Impact Assessment* prepared by the Department for Culture, Media and Sport.

<sup>1085</sup> Refer below, this section, point 8.

<sup>1086</sup> Under point 2.2. of section I, above.

Northern Ireland,<sup>1087</sup> may also apply to the supply of media gambling services. It expressly applies to prize competitions conducted “in or through any newspaper”, but also to those conducted “in connection with any trade or business”, which may encompass media services other than newspapers. On the other hand, that provision expressly permits prize competitions where winning “depend[s] to a substantial degree on the exercise of skill”. That constitutes a “safe harbour” for the media gambling services that are currently on offer.

Somewhat similar provision for media gambling services in the form of lotteries open to readers of newspapers and other periodical publications is made by secs. 16 and 20, in conjunction with para. 5 of Schedule 2 to the **Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar**. The conduct of such a lottery is lawful only if the promoter has obtained an authorisation from the Licensing Authority and complied with the conditions under which that authorisation was issued. The basic conditions, to which the Licensing Authority may add others, are that the tickets may be distributed only in the publication itself and must be issued free of charge and that the prizes may not consist of money or the equivalent of money. The result of these very restrictive conditions is that **suppliers of virtually all commercially lucrative media gambling services require a Gibraltar lottery license** if they wish to lawfully offer those services to residents of Gibraltar. The barriers imposed by the law governing those licenses have been explained above.<sup>1088</sup>

## 8. Sales Promotional Gambling

It has been noted above<sup>1089</sup> that sales promotions usually take the form of prize competitions and that the Gambling Act 2005 specifies that prize competitions do not constitute gambling under British law (and are therefore free of all the regulatory restrictions applicable to gambling services), unless they are individually to be characterised as gaming, betting, or lotteries within the legislative meanings given to those terms. It has also been noted that the Gambling Act 2005 envisages that sales promotional prize competitions will often amount to disguised lotteries or disguised betting and therefore carefully draws the boundaries between prize competitions on the one hand and lotteries and betting on the other hand, in terms of payment by participants and in respect of lotteries only, in terms of the skill or knowledge required as a prerequisite to participation.<sup>1090</sup> In particular, **if purchasers of the promoted goods or services are asked to buy them at a (relatively high) price or rate which reflects the opportunity to participate in the sales promotion and are not obtrusively given the option of free participation, by making a (postal or telephone) communication which is no more expensive or onerous than the payment option, then secs. 9 and 14, in conjunction with Schedules 1 and 2 to the Gambling Act 2005, require the promotion to be treated in law as a lottery or as betting**, depending on the nature of the other conditions of entry. Thus, if the paying participants are required to guess some fact or occurrence or the result of some race, competition or other process, the promotion will qualify as betting and the promoter will commit criminal offences under sec. 33 and perhaps also sec. 37, unless he has been issued a betting operator’s license. If, on the other hand, the paying participants are required to do nothing more than give their contact details, or state some obvious or well known fact, the promotion will qualify as a lottery and the promoter will need to apply for a lottery operating license under Part 11 of the Gambling Act 2005.

<sup>1087</sup> Refer below, this section, point 9.

<sup>1088</sup> This section, point 1

<sup>1089</sup> Section I, point 2.8.

<sup>1090</sup> Refer to paras. 8.12 *et seq.* of the *Gambling Act Regulatory Impact Assessment* prepared by the Department for Culture, Media and Sport.

According to its terms of reference, the present Study must take account of sales promotions where participation is exclusively linked to purchase. This does not necessarily imply that the purchase price has been increased to take account of the purchaser's acquisition of the chance to win a promotional prize. To the extent that there is no such price uplift and participants are not directly or indirectly required to make any other payment beyond the cost of a normal telephone call or postal stamp, the promotion will be treated in British law as a real prize competition to which the restrictions of gambling regulation do not apply.

On the other hand, **the terms of reference do include within the scope of sales promotions, cases in which the purchase price has been increased to reflect the chance of winning a promotional prize.** To be able to determine whether any barrier to the free movement of gambling services is imposed by British law under these conditions, it is necessary to distinguish between two further scenarios.

The first is where participants in this type of competition are also required to guess some little known fact or occurrence or the result of some race, competition or other process in order to obtain a chance of winning. In that scenario, the promotion will be treated in British law as betting and the promoter will need to obtain a betting operator's license under the Gambling Act 2005 or face criminal prosecution. This is equally true of British and foreign sales promoters however, and the legislation does not contain indication that it will be substantially more difficult for foreign applicants to succeed in obtaining a general betting operating license. We must accordingly conclude that no barrier is imposed in this scenario.

The second (and in reality more likely) scenario is **where paying participants are required to do nothing more, other than to give their contact details, or perhaps to state some well known fact or obvious characteristic of the goods or services being promoted.** In that scenario, **the promotion will be treated in British law as a lottery and the promoter will need to obtain a lottery operator's license under the Gambling Act 2005 or face criminal prosecution.** It has been explained above<sup>1091</sup> that licenses to operate lotteries will only be available to British charities, to British local government authorities, to the sole operator of the British National Lottery and to persons who have contracted with that sole operator. **Business enterprises (whether established in the United Kingdom or in another Member State of the European Union) which might wish to offer promotional competitions in respect of their goods or services, do not fall into any of these categories.** The relevant provisions therefore have the effect of completely preventing the supply in Great Britain of sales promotion services falling within this scenario and we must conclude that they constitute a barrier to that extent.

The restrictions imposed by the **Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985** on sales promotion services offered in Northern Ireland are more extensive. Para. (1) of art. 168 makes it **unlawful to conduct any prize competition "in which success does not depend to a substantial degree on the exercise of skill.** This is certainly true of promotional competitions the participants in which are required only to give their contact details, or perhaps to state some well known fact or obvious characteristic of the goods or services being promoted. Subpara. 168(1)(a) expressly includes within the scope of the prohibition, those competitions in which participants are required to forecast future results or events or to guess the results of events which have already occurred but are not yet generally known (which competitions would be classified as betting under the Gambling Act 2005). Whether or not participants are required to pay in order to have a chance of winning is irrelevant in Northern Ireland. Although para. 168(1) specifically applies to competitions that are conducted "in connection with ... the sale of any article to the public", it also expressly applies to those conducted "in connection with any trade or business", an expression that **would seem to be wide enough to cover sales promotions in respect of services as**

---

<sup>1091</sup> This section, point 2.

**well. The result is a complete barrier to the supply of the most popular type of sales promotion services in Northern Ireland.**

Very restrictive provision for sales promotional gambling services in the form of lotteries is made by secs. 16 and 20, in conjunction with para. 3 of Schedule 2 to the **Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar**. The Licensing Authority may authorise a person “engaged in a trade or business” to run a lottery “in connection with the trade or business”, but the tickets must be issued free of charge, in the form of “gift coupons” and the prizes may not take the form of money or the equivalent of money. The result of these very restrictive conditions is that **suppliers of virtually all commercially lucrative sales promotions require a Gibraltar lottery license** if they wish to lawfully offer those services to residents of Gibraltar. The barriers imposed by the law governing those licenses have been explained above.<sup>1092</sup>

## 9. Charity Gambling

**Charity gambling, together with gambling services offered by and for the benefit of organisations exclusively concerned with the promotion of sporting and/or cultural activities, is dealt with in British law as gambling promoted by “non-commercial societies”.** The definition which is provided for that expression in the Gambling Act 2005 has been set out above.<sup>1093</sup> It does not contain any geographical or national restriction on the societies in question. Instead, the definition refers in subsec. 19(2), for the further identification of **societies with “charitable purposes”**, to

- “(a) ... purposes which are exclusively charitable according to the law of England and Wales, and
- (b) in relation to Scotland, purposes which are charitable purposes only (that expression having the same meaning as in the Income Tax Acts).”

It is therefore necessary to refer, in the first instance, to the **English law of charities**. Most institutions established for exclusively charitable purposes are required by the Charities Act 1993 to register with the Charity Commission. Subsec. 4(1) of that Act creates an irrebuttable presumption that every institution so registered is a charity for as long as it remains registered. **There is no inverse presumption that an unregistered institution is not a charity, but such institutions need to prove their charitable status wherever it is relevant, for example when applying for a gambling license or permit.** Registration therefore carries considerable practical advantages with it. Although this is not expressly stated therein, **the Charity Commission interprets<sup>1094</sup> various provisions of the Charities Act 1993 to mean that it can only register institutions which are governed by English law and which operate principally in England and Wales.**<sup>1095</sup> Charities which operate in

<sup>1092</sup> This section, point 1

<sup>1093</sup> Section I, point 2.9.

<sup>1094</sup> Refer to para. 65 on p. 17 of the Charity Commission’s information booklet, “CC21 Registering as a Charity”, available in electronic form on the Commission’s website at <http://www.charity-commission.gov.uk/Library/publications/pdfs/cc21text.pdf>

<sup>1095</sup> For example, sec. 80 makes special provision for the Charity Commissioners to control certain Scottish charities that are “managed or controlled wholly or mainly in or from England or Wales” as if these were “charities” within the meaning of the Act. Similarly, Subsec. 96(1) defines a “charity” to mean “any institution ... which is ... subject to the control of the High Court in the exercise of the court’s jurisdiction with respect to charities”. Under general principles of jurisdiction in private international law, the High Court of England and Wales has no control over charities (or other juridical persons) which are not established according to English law, do not maintain substantial assets in England and Wales and do not conduct their principal activities there.



and under the laws of other Member States of the European Union are accordingly precluded from obtaining these practical advantages.

In the second instance, it is necessary to refer to **Scottish income tax law**. The relevant provisions are secs. 505 and 506 of the Income and Corporation Taxes Act 1988. The former sets out the exemptions from liability to income and other taxes which are available to charities in respect of income to be “applied to charitable purposes”. The latter circuitously defines a “charity” as “any body of persons or trust established for charitable purposes only. Determination of the charitable status of organisations is governed in Scotland by Part I of the Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990. Subsec. 1(7) specifies that **relief under sec. 505 of the Income and Corporation Taxes Act 1988 may be accorded only to bodies which are either established under Scots law or are wholly or mainly managed in Scotland. Bodies which come within the second limb of the statutory test are nevertheless recognised and registered as Scottish charities only if they are established in some other part of the United Kingdom and are subject to the jurisdiction of British courts.**<sup>1096</sup> Although recognition for tax purposes is not constitutive of charitable status in Scotland, subsec. 2(1) of the Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990 states that any body which is not so recognised “shall not be entitled to represent itself or hold itself out as a charity”. It is therefore **quite unlikely that a society would be recognised as charitable for the purposes of gambling regulation unless and until it has obtained recognition for tax purposes and a charity established outside the United Kingdom would find this very difficult to obtain.**

We conclude that, although the Gambling Act 2005 does not expressly preclude charities established in other EU Member States from taking advantage of its provisions concerning “non-commercial gambling”, it is in fact much more difficult for such charities to take advantage of those provisions than it is for British charities to do so. **British law concerning the definition of “charitable purposes” therefore constitutes an effective barrier to the free movement of charity gambling services.**

Very restrictive provision for charity gambling in the form of small, private lotteries is made by secs. 16 and 20, in conjunction with paras. 1 and 2 of Schedule 2 to the **Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar**. The Licensing Authority may authorise charities and other societies established for purposes unconnected with gambling to run “private lotteries” which are advertised only on the premises of the charity or society and may authorise “small lotteries” to be run in conjunction with bazaars, fetes, charity sales and similar entertainments on condition that the tickets may be sold and the results of the lotteries declared only during the course of the event and on the premises where the event takes place. In both cases, the prizes may not take the form of money or the equivalent of money. The result of these very restrictive conditions is that **major charities based outside Gibraltar will normally require a Gibraltar lottery license** if they wish to lawfully offer charity gambling services to residents

---

<sup>1096</sup> This was laid down in the case of *Camille and Henry Dreyfus Foundation Inc. v. Inland Revenue Commissioners*, (1955) 36 Tax Cases 126, and is repeated in Black, R. (Gen. Ed), *The Stair Memorial Encyclopaedia of the Laws of Scotland*, Vol. 3, Title “Charities”, para. 1167, making reference to an informational booklet which was published by the Inland Revenue, but has since been withdrawn.

---

of Gibraltar. The barriers imposed by the law governing those licenses have been explained above.<sup>1097</sup>

---

<sup>1097</sup> This section, point 1

## b) Table

## A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>National Lottery etc. Act 1993, subsection 5(2) (in conjunction with subsection 5(1))  “Only one body may be licensed [to run the National Lottery] at any one time”.</p> <p>National Lottery etc. Act 1993, subsection 1(3) (in conjunction with subsections 1(1) and 2(1))  “[A lawful lottery forming part of the National Lottery] must be promoted or proposed to be promoted –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) by the body licensed to run the National Lottery under section 5, or</li> <li>(b) in pursuance of an agreement that has been made between that body and the lottery’s promoter or proposed promoter”.</li> </ul> <p>Gambling Act 2005, subsection 98(1)  “A lottery operating license may be issued only to</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) a non-commercial society</li> <li>(b) a local authority, or</li> <li>(c) a person proposing to act as external lottery manager on behalf of a non-commercial society or a local authority”. <p>Gambling Act 2005, section 258 (extract)  “(1) A person commits an offence if he promotes a lottery unless –  ... (b) the lottery is an exempt lottery ...</p> </li></ul>	<p>Only one license is available for the exploitation of the British National Lottery. The licensee enjoys a discretion as to whether or not to agree to permit other operators to promote commercial lotteries within the framework of the national lottery.</p> <p>Licenses to operate large-scale lotteries outside the framework of the national lottery may be issued only to organisations with non-commercial aims and to local government authorities in Great Britain. As a result, <b>the holder of the sole national lottery license is accorded a legislative monopoly over the operation of large-scale commercial lotteries in Great Britain</b>. This is reinforced by criminal offences which would be committed by anyone who, in Great Britain, advertised or sold tickets in a foreign lottery, including one authorised to operate in another Member State</p>	<p>This restriction is needed in order to maximise total revenues raised for the support of good causes. To permit numerous operators to offer commercial lotteries would result in numerous small prize pools that are less attractive to players than the larger prize pools which can be offered by a monopoly operator.</p>

<p>(2) (a) he holds an operating license ...[or]  (4) (c) ... the arrangement to which the charge relates was a lottery forming part of the National Lottery”.</p> <p>Gambling Act 2005, section 259 (extract)  “(1) A person commits an offence if he ...  (2) (c) advertises a specified lottery”.</p> <p>Gambling Act 2005, subsection 265(1)  “This Part applies to anything done in relation to a lottery –  (a) in Great Britain, or  (b) by the provision of, or by means of, remote gambling equipment situated in Great Britain”.</p>		
<p>Gambling Act 2005, Schedule 11, paragraph 20 (extract)  “(1) A lottery is exempt if –  (a) it is promoted by a person (“the promoter”) who occupies premises in Great Britain in the course of a business (“the business premises”),  (b) no ticket in the lottery is sold or supplied to a person except at a time when he is on the business premises as a customer of the promoter ...”</p>	<p><b>Customer lotteries</b> can lawfully be offered by persons who have not obtained a gambling operator’s license. However, such lotteries <b>must operate entirely on business premises located in Great Britain</b>. Businesses established in other Member States normally do not maintain premises in Great Britain. This requirement is accordingly a barrier to the provision of lottery services to customers by businesses operating outside the United Kingdom.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>
<p>Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985:</p> <p>Article 131 states that lotteries, other than those authorised by Part IV of the Order or by subsection 2(1) of the National Lottery etc. Act 1993, are unlawful;</p>	<p>Licenses to operate large-scale lotteries outside the framework of the national lottery may be issued only to Northern Irish organisations with non-commercial aims. As a result, <b>the holder of the sole national lottery license is accorded a legislative monopoly over the operation of large-scale commercial lotteries in Northern Ireland</b>.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>

<p>Article 132 makes it a criminal offence to prepare, advertise, sell tickets or distribute winnings in an unlawful lottery;</p> <p>Article 133 permits small lotteries to be run incidentally to “exempt entertainments” other than for private gain;</p> <p>Article 134 permits private lotteries;</p> <p>Articles 135 to 139 lay down the conditions under which registered societies may offer lotteries.</p>		
<p>Gambling Act 2005, section 175 (extract)</p> <p>“(1) No more than one casino premises license may have effect at any time in respect of regional casinos.</p> <p>(2) No more than eight casino premises licenses may have effect at any time in respect of large casinos.</p> <p>(3) No more than eight casino premises licenses may have effect at any time in respect of small casinos”.</p>	<p>The revised British legislation is drafted in such a way as to initially retain <b>a precise and low numerical limitation on the issuance of licenses to operate traditional “land-based” casinos</b>. Even if license applicants domiciled in other EU Member States were to have just as much chance of obtaining licenses as UK-domiciled applicants, it is unlikely that a license will be available for every qualified applicant. This provision accordingly constitutes at least a potential barrier to free movement of casino gambling services to the UK.</p>	<p>Casino gambling entails a higher incidence of problem gambling among players than many other types of gambling services. In addition, a proliferation of casinos would increase the risks of illegal gambling, criminal infiltration and money laundering. It is therefore appropriate to maintain a strict limit on the number of casinos permitted to operate in Great Britain.</p>
<p>Gambling Act 2005, section 166 (extract)</p> <p>“(1) A licensing authority may resolve not to issue casino premises licences.</p> <p>(2) In passing a resolution under subsection (1) a licensing authority may have regard to any principle or matter.</p> <p>(3) A resolution under subsection (1) –</p> <p>(a) must apply to the issue of casino premises licenses generally,</p>	<p>A person licensed to operate a traditional casino in Great Britain is also required to obtain a casino premises license from the local government authority responsible for the place at which the casino premises are proposed to be located. <b>Local government authorities are accorded a statutory option to refuse to issue any casino premises licenses</b>. Although it is not yet clear whether that option will actually be exercised in respect of any cities or towns where licensees</p>	<p>Local communities should be permitted to decide for themselves whether or not they wish casinos to be located in their areas.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>(b) must specify the date on which it takes effect,</li> <li>(c) may be revoked by a further resolution, and</li> <li>(d) shall lapse at the end of the period of three years beginning with the date on which it takes effect (without prejudice to the ability to pass a new resolution)".</li> </ul>	<p>actually wish to operate casinos, the provision clearly constitutes a potential barrier to the supply of casino gambling services in particular geographical areas.</p>	
<p>Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, article 55 (extract)</p> <p>"(1) ... no gaming shall take place where any one or more than one of the following conditions is fulfilled –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) the game involves playing or staking against a bank, whether the bank is held by one of the players or not;</li> <li>(b) the nature of the game is such that the chances in the game are not equally favourable to all the players;</li> <li>(c) the nature of the game is such that the chances in it lie between the player and some other person, or (if there are two or more players) lie wholly or partly between the players and some other person, and those chances are not as favourable to the player or players as they are to that other person".</li> </ul>	<p><b>Commercial casino gaming in Northern Ireland is entirely prohibited.</b></p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>
<p>Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, paragraph 130(1) (extract)</p> <p>"Except as provided by this Article, no person shall issue, or cause to be issued, any advertisement –</p> <p>...</p>	<p><b>The advertisement in Northern Ireland of both premises-based and remote gaming services offered by operators established in Great Britain or in other Member States of the European Union is a criminal offence.</b> This is an indirect barrier to the supply of gaming services in Northern Ireland by such operators.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>

<p>(c) inviting the public to subscribe any money or money's worth to be used in gaming whether in Northern Ireland or elsewhere, or to apply for information about facilities for subscribing any money or money's worth to be so used, and ... any person who contravenes this paragraph shall be guilty of an offence".</p>		
<p>Gambling Act 2005, section 172 (extract) “(3) A casino premises license for a regional casino using at least 40 gaming tables shall by virtue of this section authorise the holder to make gaming machines available for use on the premises provided that – (a) each gaming machine is of Category A, B, C or D ... (4) A casino premises license for a large casino using at least one gaming table, or for a regional casino using fewer than 40 gaming tables, shall by virtue of this section authorise the holder to make gaming machines available for use on the premises provided that – (a) each gaming machine is of Category B, C or D ... (5) A casino premises license for a small casino using at least one gaming table shall by virtue of this section authorise the holder to make gaming machines available for use on the premises provided that – (a) each gaming machine is of Category B, C or D ...”</p> <p>Gambling Act 2005, section 244 (extract) “(1) A person commits an offence if – (a) he makes a gaming machine (‘the first</p>	<p><b>Only the holders of British casino licenses will be permitted to operate commercially lucrative, high turnover machine gambling services in Great Britain.</b> This does not directly appear from the terms of the Gambling Act 2005, but British government policy statements indicate that this will be the effect of subsidiary legislation to be enacted under that Act. To the extent that the Act contains barriers to the supply of casino gambling services (refer above, this section), these provisions will introduce equivalent barriers to supply of high turnover machine gambling services in Great Britain.</p>	<p>The operation of gambling machines offering very high payouts and the possibility of rapidly repeated play entails a high risk of inducing players to gamble excessively and compulsively. Social policy considerations therefore warrant tight restrictions on the operation of such machines, both in numerical terms and in terms of their location and accessibility.</p>

<p>gaming machine') available for use by another, and</p> <p>(b) the amount or value of a prize available through use of the first gaming machine is or may be wholly or partly determined by reference to use made of another gaming machine ('the linked gaming machine').</p> <p>(2) But subsection (1) does not apply where –</p> <p>(a) the person who makes the first gaming machine available for use is the holder of a casino premises license, and</p> <p>(b) the first gaming machine and the linked gaming machine are situated on the same premises.</p>		
<p>Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, as amended by the Betting and Gaming (Northern Ireland) Order 2004:</p> <p>Article 95 makes it a criminal offence to use a gaming machine other than in registered clubs, licensed bingo clubs, premises licensed to serve alcohol, licensed bookmaking offices, amusement arcades and at travelling fairs, or to allow a gaming machine to be used at such premises or fairs if it was supplied by someone who did not hold a gaming machine certificate or permit issued under article 84;</p> <p>Article 106 fixes at 50 pence the maximum amount which may be staked on one game on a machine in a registered club and permits the maximum prize value to be fixed by regulations;</p> <p>Article 108 fixes at 30 pence (approx. 45 cent) the maximum amount which may be staked on</p>	<p><b>The supply of high turnover machine gambling services in Northern Ireland is entirely prohibited.</b> The relevant legislative provisions prevent gaming machine operators, whether resident or established in Northern Ireland, other parts of the United Kingdom or other Member States of the European Union, from offering high stakes and high prize machine gambling services in Northern Ireland.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>



<p>one game on a machine in other premises or at fairs and fixes the maximum prize values at £25 (approx. €36) in respect of machines on premises licensed to serve alcohol and at £8 (approx. €12) in respect of other machines.</p>		
<p>Gambling Act 2005, section 94 (extract)  “(1) This section applies to a pool betting operating license which provides for this section to apply.  (2) The holder of a license to which this section applies may in writing authorise a person to provide facilities for horse-race pool betting.  (3) An authorisation under subsection (2) shall be treated for the purposes of section 33 as if it were a pool betting operating license authorising the provision of facilities for horse-race pool betting”.</p> <p>Gambling Act 2005, section 33 (extract)  “(1) A person commits an offence if he provides facilities for gambling ...  (2) Subsection (1) does not apply to any activity by a person if –  (a) he holds an operating license authorising the activity, and  (b) the activity is carried on in accordance with the terms and conditions of the license”.</p> <p>Horserace Betting and Olympic Lottery Act 2004, section 8 (extract)  “(1) The Gaming Board shall, if the Secretary of State so requires, issue to the successor company a license (referred to in this Part as ‘the exclusive license’) granting the successor company the right –</p>	<p>The <b>Horserace Totalisator Board</b> currently enjoys an <b>exclusive right to offer pool betting services in respect of the results of horse races in Great Britain</b>. While the British government wishes to privatise the Board, it also wishes the successor enterprise to benefit from the same exclusive right during a transitional period. Legislation therefore provides for this clear barrier to supply of betting services to <b>continue in effect during seven years</b>.</p>	<p>The British horseracing industry depend to some extent for its financial viability on the proceeds of monopoly pool betting services supplied by the Tote. If large commercial betting companies were immediately permitted to offer pool bets on the results of horse races, this source of income for the industry might seriously diminish. Although the Tote is to be privatised by sale to a trust for the interests of the horseracing industry, its exclusive rights will therefore be continued during a transitional period, enabling its successor to prepare for the rigours of competition.</p>

<p>(a) to carry on pool betting business (in any form) in connection with horse races on approved horse racecourses ...</p> <p>(2) The exclusive license shall, unless revoked under subsection (7), have effect for the period of seven years beginning with the date of issue.</p> <p>...</p> <p>(5) While the exclusive license has effect –</p> <p>...</p> <p>(b) a person other than the successor company may not do anything that the successor company is authorised to do by the exclusive license, except in accordance with an authorisation [from the successor company]”.</p>		
<p>Gambling Act 2005, section 180 (extract)</p> <p>“(1) A betting premises license in respect of premises other than a dog track shall by virtue of this section be subject to the condition that pool bets may not be accepted in reliance on the license in respect of dog racing other than in accordance with arrangements made with the occupier of the dog track on which the racing takes place.</p> <p>...</p> <p>(4) This section shall cease to have effect at the end of 31<sup>st</sup> December 2012 ...”</p>	<p><b>Operators of greyhound racing tracks in Great Britain</b> currently enjoy an <b>exclusive right to offer pool betting services in respect of the results of races on their tracks</b>. This clear barrier to supply of betting services will continue to have a legislative foundation <b>until the beginning of 2013</b>. However, it will apply only to the supply of pool betting services from physical premises and will therefore not affect holders of remote pool betting operating licenses.</p>	<p>Operators of British greyhound racing tracks depend on the proceeds of pool betting services for their financial viability. Once large betting companies are permitted to offer more attractive pool bets on the results of greyhound races, this source of income for track operators will seriously diminish. The exclusive rights of track operators will thus be continued during a transitional period, enabling them to develop alternative sources of income.</p>
<p>Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, article 7 (extract)</p> <p>“(5) Subject to paragraphs (6) and (7), the</p>	<p><b>Only residents of Northern Ireland are permitted to provide fixed-odds betting services in Northern Ireland</b>. This constitutes a legal barrier to the supply in Northern Ireland of</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>

<p>following persons shall be disqualified for obtaining or holding a bookmaker's license –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) a person under the age of 21;</li> <li>(b) a person who does not ordinarily reside in Northern Ireland;</li> <li>(c) a person who has ordinarily resided in Northern Ireland for less than 12 months before making an application for the grant of a bookmaker's license;</li> <li>(d) a body corporate which is not registered under the Companies Acts (Northern Ireland) 1960 to 1983 or which is not an existing company within the meaning of those Acts.</li> </ul> <p>(6) For the purposes of paragraph (5) a reference to a person, where that person is a body corporate, shall be construed as a reference to the directors of that body corporate”.</p>	<p>fixed-odds betting services by betting operators resident or established in other Member States of the European Union.</p>	
<p>Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, article 61 (extract)</p> <p>“(5) Subject to paragraph (6), the following persons shall be disqualified for obtaining or holding a bingo club license –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) a person under the age of 21;</li> <li>(b) a person who does not ordinarily reside in Northern Ireland;</li> <li>(c) a person who has ordinarily resided in Northern Ireland for less than 12 months before making an application for the grant of a bingo club license;</li> <li>(d) a body corporate which is not registered under the Companies Acts (Northern Ireland) 1960 to 1983 or which is not an existing company within the meaning of those Acts.</li> </ul>	<p><b>Only residents of Northern Ireland are permitted to provide commercial bingo services in Northern Ireland.</b> This constitutes a legal barrier to the supply in Northern Ireland of such services by bingo operators resident or established in other Member States of the European Union.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>

<p>(6) For the purposes of paragraph (5) a reference to a person, where that person is a body corporate, shall be construed as a reference to the directors of that body corporate”.</p>		
<p>Gambling Act 2005: Sec. 339 states that a prize competition does not constitute gambling unless it is to be qualified as gaming, as betting or as a lottery;</p> <p>Subsecs. 11(3) and 14(6), by reference to Schedules 1 and 2, specify that, where participants are required to buy a product or service at a higher price and are not offered an easily accessible option of free participation, they are deemed to pay for a chance to win a prize;</p> <p>Subsecs. 14(2), 14(3) and 14(5) provide that, where prizes are allocated among paying participants purely by chance, including where paying participants are asked to answer obvious or extremely simple questions, the arrangement is to be treated as a lottery;</p> <p>Sec. 258 makes it a criminal offence to promote a lottery, other than small (private or local) “exempt” lotteries or lotteries forming part of the National Lottery, unless the promoter holds a lottery operating license;</p> <p>Subsec. 98(1) permits lottery operating licenses to be issued only to charitable, cultural and sporting organisations and to British local government authorities.</p>	<p>Where a sales promotion takes the form of a prize competition, participants are required to directly or indirectly pay for the chance of winning a prize and there is no requirement that potential participants exercise a real degree of skill or guess some little known fact or future outcome, then the <b>competition constitutes a lottery according to British law and the promoter requires a license in order to avoid criminal prosecution. However, lottery operating licenses cannot be issued to the type of business enterprises which would want to offer sales promotions.</b></p> <p>The relevant legislative provisions therefore constitute a barrier to the supply in Great Britain of sales promotion services taking the form of paying prize competitions, for example where the price of the product or service is raised so as to amount to payment for the right to participate.</p>	<p>This prohibition is needed to provide collateral reinforcement of the monopoly rights held by the sole operator of the British National Lottery in respect of the supply of commercial lottery services (refer above, this point). In the absence of this barrier, it would be possible for enterprises to offer commercial lotteries disguised as sales promotions. The justification is therefore the same as that given for the existing barrier to supply of commercial lottery services.</p>

<p>Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, article 168 (extract)</p> <p>“(1) ... it shall be unlawful to conduct in or through any newspaper, or in connection with any trade or business or the sale of any article to the public –</p> <p>(a) any competition in which prizes are offered for forecasts of the result either -</p> <p>(i) of a future event; or</p> <p>(ii) of a past event the result of which is not yet ascertained, or not yet generally known;</p> <p>(b) any other competition in which success does not depend to a substantial degree on the exercise of skill”.</p>	<p><b>The most popular type of sales promotion services, namely those which do not require participants to pass any serious test of skill, cannot lawfully be offered at all in Northern Ireland.</b></p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>
<p>Charities Act 1993, section 80 and subsection 96(1) (by implication)</p> <p>Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1988, subsection 1(7) (extract)</p> <p>“... ‘recognised body’ means any body to which the Commissioners have given intimation ... that relief will be due under section 505 of the Income and Corporation Taxes Act 1988 in respect of income of the body which is applicable and applied to charitable purposes only, being a body –</p> <p>(a) which is established under the law of Scotland; or</p> <p>(b) which is managed or controlled wholly or mainly in or from Scotland ...”</p>	<p>Provision is made in the Gambling Act 2005 for charitable and other societies to be permitted to offer certain gambling services. For the definition of “charitable purposes”, reference is made to the law governing charities. This makes it practically <b>very difficult for charities established under the laws of other Member States and operated principally in other Member States, to obtain recognition as charities in Great Britain</b>. The relevant rules of British charity law therefore effectively constitute a barrier to the supply of charity gambling services in the United Kingdom.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>

<p>Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, sec. 11</p> <p>“(1)In respect of non-remote gaming, no person shall manage, conduct or provide facilities for, any gaming unless he is the holder of a current gaming operator’s licence.</p> <p>(2) A person who contravenes the provisions of subsection (1) shall be guilty of an offence”</p> <p>Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, secs. 7, 15, 21 and 22, with respect to other sectors of the non-remote gambling market, are to the same effect.</p> <p>Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, subsec. 23(1) (extract)</p> <p>“Any person who in or from within Gibraltar conducts or provides facilities for remote gambling of any description shall be guilty of an offence unless –</p> <p>(a) he is the holder of a current remote gambling license under which gambling of that description is authorised;</p> <p>...”</p> <p>Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, subsec. 3(5) (extract)</p> <p>“Every licence shall specify ... the premises on which the activities concerned are authorised ...”</p> <p>Standard terms of a license agreement made under the Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, clause 9</p> <p>“It is a requirement of the Government of Gibraltar that the Licencee is and will continue to</p>	<p><b>Licences</b> permitting the lawful supply of gambling services in Gibraltar <b>are issued only to enterprises which agree to be physically and managerially based in Gibraltar</b>. The relevant provisions effectively prevent suppliers of gambling services who are based in other EU jurisdictions from supplying those services in Gibraltar and thus constitute a <b>complete barrier to the free movement of gambling services into Gibraltar</b>.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>
--	---	--

<p>be incorporated under the Companies Ordinance prior to the signing of this License Agreement and for the Licence Period”.</p> <p>Standard terms of a license agreement made under the Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, clauses 17 and 18</p> <p>“17. The Licencee hereby agrees, subject to any amendments that may subsequently be approved by the Government of Gibraltar, that:</p> <p>17.1. the Licencee will manage and operate all its Gambling Activities from the Approved Premises; and</p> <p>17.2. any additional arrangements with regard to the provision of facilities for the Gambling Activities shall be as provided for in the Third Schedule.</p> <p>18. The Licencee agrees that the provision of all telecommunications services, in respect of the Gambling Activities including the supply of a circuit and internet access service, shall at all times be obtained from a Gibraltar licensed provider using an authorised telecommunications network or system”.</p> <p>Standard terms of a license agreement made under the Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, clauses 24 and 25 (extracts)</p> <p>“24. The Licencee shall at all times be effectively controlled and managed from Gibraltar ...</p> <p>25. The Licencee hereby agrees that the control of the entire business of the Licencee will be exercised in Gibraltar, so that, inter alia, but without limitation to the generality of the</p>		
---	--	--

foregoing, the bank accounts into which any customers' funds, stakes, wagers, prizes or other monies are received, held or paid out from shall be controlled by the Licencee ..."		
<p>Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, Schedule 1, para. 3 (extract)</p> <p>"3(1) The Licensing Authority shall refuse to grant a license if –</p> <p>(a) it considers that it would be in the public interest to do so;</p> <p>...</p> <p>(2) Without prejudice to the concept of the 'public interest', in considering whether it would be in the public interest to refuse to grant a licence, the Licensing Authority shall have regard to the question whether the technological, human, property and any other resources necessary for any proposed operations under the licence applied for are currently available in Gibraltar without significantly prejudicing the supply of those services to other enterprises".</p>	<p>As the Licensing Authority has the right to exclude new entrants on the basis that the necessary resources are not available in Gibraltar, this provision constitutes a <b>potential barrier to the freedom of establishment in Gibraltar of enterprises supplying gambling services</b>.</p>	<p>No justifications have been formally offered for the continuation of this potential barrier, but there is obviously a practical need for a jurisdiction as small as Gibraltar to be able to restrict the number of new business establishments.</p>
<p>Standard terms of a license agreement made under the Gambling Ordinance 2005 of Gibraltar, clause 13</p> <p>"The License is issued on the basis that the advertising and promotion of Gambling Activities can only be directed to citizens of nations in which it is not illegal for such activities to be undertaken and that the Licensee will not provide Gambling Activities to any person where the provision of such services by the Licensee would be illegal under the applicable law".</p>	<p>This is a <b>secondary barrier that might reinforce barriers</b> to the free movement of gambling services <b>imposed by the laws of other EU jurisdictions</b>.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>



**B) DRAFT LEGISLATION**

The draft legislation currently before the British Parliament does not threaten to impose any further barriers to the free movement of gambling services or to the establishment in the United Kingdom of gambling service suppliers originating from other Member States.

**C) SELF-REGULATION**

None of the self-regulatory norms in force in the United Kingdom constitute barriers to the free movement of gambling services or to the establishment in the United Kingdom of gambling service suppliers originating from other Member States.

## D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><u>Camille and Henry Dreyfus Foundation Inc. v. Inland Revenue Commissioners</u>, (1955) 36 Tax Cases 126 Holding – a charitable organisation can only be registered and recognised as a charity in the United Kingdom if it is established under British law and is subject to the jurisdiction of British courts.</p> <p><b>This jurisprudence contributes to the barrier to charity gambling services which has been set out above<sup>1098</sup>.</b></p>	<p>Provision is made in the Gambling Act 2005 for charitable and other societies to be permitted to offer certain gambling services. For the definition of “charitable purposes”, reference is made to the law governing charities. This makes it practically <b>very difficult for charities established under the laws of other Member States and operated principally in other Member States, to obtain recognition as charities in Great Britain</b>. The relevant rules of British charity law therefore effectively constitute a barrier to the supply of charity gambling services in the United Kingdom.</p>	<p>No justifications have been formally or obviously offered for the continuation of this barrier.</p>

<sup>1098</sup> This section, under “a) Panorama 9. Charity Gambling” and “b) Table A) Legislation Enacted”.



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

---

## CHAPTER 2

# EUROPEAN UNION-WIDE SURVEYS

## Compatibility of National Measures with Art. 43, 49 EC Treaty

### INTRODUCTION

#### A. Aim and methodology

It is the aim of chapter 2 of the legal study to analyse the compatibility of **national legal and regulatory measures concerning gambling with the fundamental freedoms of Arts. 43 and in particular 49 of the EC Treaty**.

It has to be stressed that the aim of the study is **not** to provide a **complete** survey of EC legislation in the field of or relating to gambling services. Therefore e.g. **EC directives relating to gaming services are not examined, nor national legislation which implements these directives into national law**.<sup>1</sup>

#### 1. National level

For this purpose the national reports in chapter 1 specify **national measures** which may be considered **to give rise to internal market barriers**. The **justifications** for national restrictive legislative measures have been identified where such indications were given in the national legislative materials or in the relevant jurisprudence. We have also examined whether national jurisprudence considers these measures to be **proportionate** to the aims which they purport to achieve. We must, however, point out that many jurisdictions have **not expressly considered the justifiability or proportionality of national regulatory measures in the light of EC law**.

---

<sup>1</sup>

E.g. the remark has been made, that the study does not take into account the subsidiarity of the EC legislative power in the gaming sector and does not take into account the EC legislation exempting gambling services from its scope of application such as the e-commerce-directive 2000/31/EC, the directive 2005/29/EC concerning unfair business-to-consumer commercial practices or the proposal COM (2004) 2 final of the services directive. The terms of reference of the Study do not foresee to take this legislation into account as the aim of the study is **to identify barriers to the internal market**. As regards the directive 60/05/EC on money laundering and terrorist financing, this directive applies according to its art. 2 para. 2 lit. f to casinos, obliging the Member States pursuant to its art. 10 to require that all casino customers be identified and their identity verified if they purchase or exchange gambling chips with a value of EUR 2 000 or more, specifying that casinos subject to State supervision shall be deemed in any event to have satisfied the customer due diligence requirements if they register, identify and verify the identity of their customers immediately on or before entry, regardless of the amount of gambling chips purchased. Restrictions based on this directive such as identity controls in casinos and have not been taken into account as they will constitute justified barriers.

## 2. EU level

In parallel, we have examined the **ECJ case law** in order to define the **categories of justifications** admitted on the EU level and to pool the criteria which must be taken into account in the **proportionality analysis**.

## 3. Confrontation

As it was necessary to compare the justification criteria identified on the national level with the EC Treaty provisions as interpreted by the ECJ jurisprudence, the national legislation and regulatory instruments, for which justifications were given in pre-legislative documentation and other materials officially issued together with legislation, were **grouped** according to the **categories of justifications accepted at the EU level** in gambling cases.

With respect to the question of whether these justifications are to be considered valid in light of EC law and the principle of proportionality, the report focuses on the arguments proffered in **national court decisions** referring to the problem of EC Law-compatibility of national regulatory measures in the field of gaming, indicating the criteria on which the justifiability and/or proportionality of national measures was confirmed or called into question, thus **exclusively on official materials**.

In this context, we must again stress the fact that the study is intended to provide a **clear description of the status quo** of the legislation and jurisprudence in the Member States **but offers no assessment or interpretation of the findings**. Any scientific interpretation or comment would counteract the aim of drafting a study which is deemed to be a completely neutral presentation of the existing gaming legislation in the EU Member States.

## B. Structure

1. The first section of this chapter illustrates the categories of justifications admitted under EC law and the criteria which must be taken into account in the proportionality analysis. To provide an exhaustive overview of EU law the section will be preceded by a **brief reference to the relevant EC Treaty provisions (I.A)** and a **summary of the ECJ gambling jurisprudence (I.B)**, with the aim of outlining the **admitted categories of justifications and the criteria to analyse regarding the proportionality of national measures (I.C)**.
2. The second part contains a **summary (II)** presenting the findings of the **confrontation of national measures with EC law**, illustrated in the **analytic tables (III)** comparing national measures in detail to the criteria of EC law and jurisprudence.

## I. JUSTIFICATIONS FOR RESTRICTIONS UPON ARTS. 43 AND 49 EC TREATY IN GAMBLING CASES

This chapter deals with the question under which conditions and to what extent the fundamental freedoms of Arts. 43 and 49 EC Treaty may be lawfully restricted. Even if the study focuses on Art. 49 EC Treaty, brief reference is made to Art. 43 EC Treaty, as the provision may also be pertinent in gambling cases.

It further outlines the relevant ECJ jurisprudence as regards gambling services, emphasizing the justifications for barriers as they have been identified by the jurisprudence of the European Court of Justice and the established criteria for the examination of their proportionality.

### A. General Remarks

#### 1. Article 49 EC Treaty - Freedom to provide and receive services

Art. 49 EC Treaty reads as follows:

*Within the framework of the provisions set out below, restrictions on freedom to provide services within the Community shall be prohibited in respect of nationals of Member States who are established in a State of the Community other than that of the person for whom the services are intended.*

*The Council may, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, extend the provisions of the Chapter to nationals of a third country who provide services and who are established within the Community.*

#### **Scope of application and definition of a "service"**

Art. 49 EC Treaty is applicable to nationals and companies (Arts. 55 and 48 EC Treaty) of one Member State providing or receiving a service in another Member State and can be invoked by both the provider and the receiver of services.

The provisions are only applicable in case of cross-border activity. Therefore, either the provider (positive freedom) or the receiver (negative freedom) or the service itself (correspondence services)<sup>2</sup> must cross a border.

Pursuant to Art. 50 para. 1, 2 EC Treaty, services are those normally provided for remuneration, in so far as not governed by the provisions relating to the freedom of movement for goods, capital and persons. They include activities of an industrial or commercial character, activities of craftsmen and activities of the professions, thus independent activities.

Contrary to Art. 43 EC Treaty, which refers to a permanent activity, Art. 49 applies, when the person or company providing a service *temporarily* pursues an activity in another State.

<sup>2</sup> See C-294/97, *Eurowings Luftverkehr*, ECR 1999, I-7447, para. 33, 34; C-106/89, *Bleckmann*, ECR 1990, I-4421; C-398-95, *Syndesmos Ton en Elladi Touristikou/Ypourgos Ergasias*, ECR 1997, I-3875; C-286/82 & 26/83, *Luisi and Carbone*, ECR 1984, 377; C-384/93, *Alpine Investments*, ECR 1995/I-1141, para. 22.

As a result, the characteristics of a “service” are the temporality of the activity and the fact that it is pursued against remuneration.

### ***Gaming as a “service”***

Gambling activities, as such, fall within the scope of art. 49 EC Treaty, as stated in the judgements *Schindler*, *Zenatti and Anomar*<sup>3</sup> and confirmed in the subsequent jurisprudence. According to the ECJ, games of chance/gambling must be deemed to be economic activities within the meaning of the EC Treaty (Art. 2), since they fulfil the two criteria laid down by the Court in its case-law, *i.e.* the provision of a particular service for remuneration and the intention to make a profit.<sup>4</sup> The provisions concerning the freedom to provide services thus apply to an activity which enables people to participate in gambling in return for remuneration consisting of payment of the stake,<sup>5</sup> as it was explicitly clarified *e.g.* for the importation of lottery advertisements and tickets for a lottery operated in one Member State into another Member State with a view to the participation by residents of the latter State.<sup>6</sup>

### ***Content of the principle of freedom to provide and receive services***

As Art. 50 par. 3 EC Treaty shows, Art. 49 EC Treaty expressly **prohibits any discrimination** based upon nationality. Moreover, according to ECJ case law, Art. 49 is interpreted as an interdiction of any other **restriction** upon the free movement of services.<sup>7</sup> In consequence any non-discriminating national measure, applicable without distinction to nationals and aliens, has to be examined as regards its conformity with EU law and to be subject to a proportionality analysis.

## **2. Art. 43 EC Treaty - Freedom of establishment**

Art. 43 EC Treaty reads as follows:

*Within the framework of the provisions set out below, restrictions on the freedom of establishment of nationals of a Member State in the territory of another Member State shall be prohibited. That prohibition shall also apply to restrictions on the setting-up in the territory of any Member State of agencies, branches or subsidiaries by nationals of any other Member States.*

*The freedom of establishment shall include the right to take up and pursue activities as a self-employed person and to set up and manage undertakings, in particular companies or firms within the meaning of the second paragraph of Article 48, under the conditions laid down for its own nationals by the law of the Member State where such establishment is effected, subject to the provisions of the chapter relating to capital.*

<sup>3</sup> C-275/92, *Schindler*, 24.3.1994, C-67/98, *Zenatti*, 21.10.1999, C-6/01, *Anomar*: 11.9.2003: see in detail below, under B. Please note that the information concerning ECJ jurisprudence relating to gambling and cited in the tabular summary under B below – that is the three just mentioned cases as well as C-124/97, *Läära*, 21.9.1999, C-243/01, *Gambelli*, 6.11.2003, C-36/02, *Omega*, 14.10.2004, C-42/02, *Lindman*, 13.11.2003 – is based on the wording of the judgements as published on the official website of the ECJ (<http://www.curia.eu.int/>). As a result, these cases are cited hereafter by the name of the (first) party involved.

<sup>4</sup> *Anomar*, para. 47, 48.

<sup>5</sup> *Zenatti*, para. 24.

<sup>6</sup> *Schindler*, para. 37.

<sup>7</sup> See C-33/74, *Van Binsbergen*, ECR 1974, 1299 et seq.; C-76/90, *Saeger/Dennemeyer*, ECR 1991 I-4221, para. 12.



***Scope of application and definition of an “establishment”***

The freedom of establishment is applicable to nationals and companies (Arts. 43 and 48 EC Treaty) of a Member State which set up agencies, branches or subsidiaries in other Member States.

Within the meaning of the EC Treaty, an “establishment” exists where a person exercises independent activities in another Member State, which are to be considered as economic activities. That presupposes a permanent economic integration within the territory of another Member State, usually by setting-up agencies, branches or subsidiaries.

***Gambling within the scope of Art. 43 EC Treaty***

The provision applies in the event that restrictions are imposed on the activities of a company pursuing gaming activities established or wishing to establish in one Member State. Unlike activities described under Art. 49 EC Treaty, it refers to a non-temporary activity exercised from within the economic structure of another Member State. This is, for instance, the case for agencies which establish themselves in other Member States with the aim of collecting bets as intermediaries.<sup>8</sup>

***Content of the principle of freedom of establishment***

As Art. 43 para. 2 EC Treaty shows, it shall be guaranteed that nationals and companies from other Member States can exercise their profession on a permanent basis in another member state in the same manner as the Member State’s own nationals. Any **discriminating** restrictions are forbidden. Moreover **non-discriminating restrictions** concerning the access of nationals of a Member State to the market of another Member State are prohibited, including restrictions on the setting-up of agencies, branches or subsidiaries and all restrictions limiting access to certain professions.<sup>9</sup>

**3. Justification and proportionality of barriers to Art. 43, 49 EC Treaty**

Both Arts. 49 and 43 EC Treaty prohibit discriminatory measures. Moreover, according to the ECJ jurisprudence, the provisions are to be interpreted as containing prohibitions of any non-discriminatory restriction<sup>10</sup> to the freedom to provide and receive services as well as the freedom of establishment. **National measures have to be based on objective justification grounds, must be suitable to attain the public interest objective alleged and must not go beyond what is necessary to attain it.**

A **discrimination** could only be justified if it falls under one of the exceptions expressly provided for by the EC Treaty for the reasons stipulated in its **Arts. 55, 46 (public order, security, health) which are to be applied strictly.**

**Non-discriminatory restrictions** to the fundamental freedoms of Arts. 43 and 49 EC Treaty arising from national measures, applicable irrespective of the nationality, are only permissible if they are justified by **overriding reasons relating to the public interest.**<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *Gambelli*, para. 46, 48.

<sup>9</sup> C-255/97, *Pfeiffer/Löwa*, ECR 1999, I-2835; C-19/92, *Kraus*, ECR 1993, I-1663, para. 32; C-55/94, *Gebhard*, ECR 1995, I-4165 para. 37.

<sup>10</sup> See the ECJ jurisprudence C-33/74, *van Binsbergen*, C-55/94, *Gebhard*, C-76/90, *Saeger/Dennemeyer*.

<sup>11</sup> See especially C-33/74, *van Binsbergen* para. 10 et seq.

The ECJ defined in its jurisprudence i.a. the following requirements as imperative to the public interest:<sup>12</sup> **Consumer protection, protection of creditors, protection from unfair competition, enforcement of tax laws, functioning of the law, protection of health, environmental protection, media pluralism, important threat to the financial stability of the social security system, traffic security.**

In EC Case law a common formula has been developed for the analysis of the EC law compatibility of national measures. Any objective justification of the restriction of fundamental freedoms of the EC treaty must satisfy a cumulative four-part test.<sup>13</sup> First, the measure breaching a fundamental freedom must not be discriminatory. Secondly, the measure concerned must meet an appropriate overriding public interest objective.<sup>14</sup> Thirdly, the measure must be suitable for securing the achievement of the objectives. And fourthly, the measure must not go beyond what is necessary in order to achieve them.<sup>15</sup>

As regards the proportionality analysis of national measures, it has to be taken into account that the impact of a restriction within the scope of the freedom to provide and receive services is unlike that resulting from restrictions to Art. 43 EC Treaty. Due to the temporality of the cross-border activity under Art. 49 EC Treaty, the proportionality analysis must be even **more stringent and substantiated**<sup>16</sup> and the **possibility that the aim of a national measure can be attained by less severe means must be very closely examined**. In that context the ECJ considered, for example, whether the public interest alleged to justify national measures is not already protected by the legal and regulatory provisions of the Member State from which the service provider originates.<sup>17</sup>

## B. Summary of the Relevant Case Law

In the context of gambling activities, the criteria both of justification and proportionality have been fixed more precisely in a number of ECJ judgements concerning national statutory restrictions on gambling.

This subchapter briefly illustrates in which context the categories of grounds for justification and the criteria for the proportionality analysis, enumerated and resumed below under C and basic elements of the entire study, have been laid down by the ECJ.

<sup>12</sup> See also C 288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, ECR 1991 I, 4008 para. 13, 15; C-110-111/78, *Ministère Public v Van Wesemael*, ECR 1979, 35, para. 28; C 220/83 *Commission v France*, ECR 1986, 3663, para. 20; C-15/78, *Société Générale Alsacienne de Banque v Koestler*, ECR 1978, 1971 para. 5.

<sup>13</sup> C-55/94, *Gebhard*, ECR 1995 I-4165 para 37.

<sup>14</sup> See especially C-33/74, *van Binsbergen*, ECR 1974, 1299/1309 et seq., para. 10 et seq.

<sup>15</sup> C-55/94, *Gebhard*, ECR 1995, I-4165/4197 para. 37; C-76/90, *Saeger/Dennemeyer*, ECR 1991 I-4221, para.12; see also C-193/94, *Skanavi and Chrysanthakopoulos*, ECR I-929, para.34 to 39, and C-459/99, *MRAX*, ECR 2002, I-6591, para. 89 to 91; C-54/99, *Église de Scientologie*, para. 18 ; C-368/95, *Familiapress*, para. 34; C-275/92, *Schindler*, para. 60.

<sup>16</sup> C-76/90, *Säger/Dennemeyer*, ECR 1991, I 4221/4243, para.13: "In particular, a Member State may not make the provision of services in its territory subject to compliance with all the conditions required for establishment and thereby deprive of all practical effectiveness the provisions of the Treaty whose object is, precisely, to guarantee the freedom to provide services".

<sup>17</sup> C-222/95, *Parodi*, C-369/96 and C-376/96, *Arblade*.

**1. ECJ Schindler, C- 275/92, 24.3.1994****Problem and Restrictions**

The case concerned the importation of lottery advertisements/ tickets into the UK with a view to the participation of its residents in a German lottery. The UK gaming provisions wholly precluded operators from other Member States from promoting their lotteries and selling tickets in the market of the United Kingdom.

**Key conclusions of the ECJ**

1. The importation of lottery advertisements and tickets into a Member State with a view to the participation by residents of that State in a lottery operated in another Member State, relates to a "service" within the meaning of Art. 50 EC Treaty (ex-Article 60<sup>18</sup>) and accordingly falls within the scope of Article 49 EC Treaty (ex-Article 59).
2. National legislation which, like the United Kingdom's legislation on lotteries, prohibits, subject to specified exceptions, the holding of lotteries in a Member State, is an obstacle to the freedom to provide services;
3. The EC Treaty provisions relating to freedom to provide services do not preclude legislation such as that of the United Kingdom on lotteries, in view of the concerns of social policy and of the prevention of fraud which justify the legislation.

**Justifications<sup>19</sup>**

National legislation, even if non-discriminatory, i.e. applicable irrespective of the nationality of the operator or agent falls within the ambit of Art. 49 EC Treaty (ex-Article 59) when it is liable to prohibit or otherwise impede the activities of a provider of services established in another Member State where he lawfully provides his services. Those obstacles set up by national measures can be justified by overriding public interest considerations if the measures are proportionate to the objectives pursued thereby.

National authorities enjoy a margin of latitude in determining the requirements for permission to offer (here) lottery services, taking into account the social and cultural features of individual Member States and the desire to maintain their social order. Interdictions would thus be justified for the following reasons:

- **Protection of moral, religious and cultural standards<sup>20</sup>**
- **Prevention of private profit from the provision of gambling services<sup>21</sup>**
- **Social Policy / Prevention of fraud and other criminal activities, given the size of the amounts that can be staked and the possible winnings<sup>22</sup>**
- **Prevention of encouragement to spend excessive sums on gambling services, given the possible resulting problems for individuals and the social damages<sup>23</sup>**

**Proportionality**

The court considered the national restriction in question to be a necessary part of the protection the Member State seeks to secure in its territory and thus as not disproportionate.

<sup>18</sup> A new Treaty numbering has been introduced since the ratification of the Amsterdam Treaty.

<sup>19</sup> See also C-110 and 111/78, *Ministère Public v Van Wesemael*, ECR 1979, 35, para. 28; C-220/83, *Commission v France*, ECR 1986, 3663, para. 20; C-15/78, *Société Générale Alsacienne*, ECR 1978, 1971 para. 5.

<sup>20</sup> See *Schindler*, para. 60.

<sup>21</sup> See *Schindler*, para. 57.

<sup>22</sup> See *Schindler*, para. 58.

<sup>23</sup> See *Schindler*, para. 60.

## 2. *ECJ Läära, C 124-97, 21.9.1999*

### Problem and Restrictions

In this case, an unlicensed operator of gaming machines was accused of illegal gaming. According to the Finnish legal provisions, the games of chance in question may be organised, with the authorisation of the administrative authorities, only for the purpose of collecting funds for charity or for another non-profit-making purpose provided for by law. Only one licence, valid for a specified period, may be issued to cover those activities. A person organising games of chance without the required license is subject to the imposition of a fine or a term of up to six months' imprisonment.

### Key conclusions of the ECJ

The EC Treaty provisions relating to freedom to provide services do not preclude national legislation such as the Finnish legislation which grants exclusive rights to operate slot machines to a single public body, in view of the public interest objectives which justify it.

### Justifications

The court considers the following grounds as being a valid justification for national restrictions:

- **Public policy, security and health (Art. 46, 55 EC Treaty)<sup>24</sup>**
- **Limiting the exploitation of the human passion for gambling, protection of the recipients of the services and more generally, of consumers<sup>25</sup>**
- **Avoiding the risk of crime and fraud and authorisation of those activities only with a view to the collection of funds for charity or for other benevolent purposes, maintenance of order in society<sup>26</sup>**

### Proportionality

**Even if measures are based on acknowledged justification grounds they must guarantee the achievement of the intended aims and must not go beyond that which is necessary in order to achieve them.<sup>27</sup>** The ECJ made the following considerations:

- It is for the Member States to assess the level of protection which they intend to provide on their territories<sup>28</sup> and can decide, in the context of the aim pursued, to totally or partially prohibit activities of that kind or to restrict them and to establish control mechanisms, which may be more or less strict. **The mere fact that a Member State has opted for a system of protection which differs from that adopted by another Member State, cannot affect the need for, and proportionality of, provisions enacted to that end.<sup>29</sup>**
- The court underlines that the fact that games are **not totally prohibited does not in itself show that the national legislation is not intended to achieve the public interest objectives** at which it is purportedly aimed, which must be considered **as a whole**. Limited authorisation on an exclusive basis, which has the advantages of confining the desire to gamble and the exploitation of gambling to controlled channels,

<sup>24</sup> *Läära*, para. 31.

<sup>25</sup> *Läära*, para. 32.

<sup>26</sup> *Läära*, para. 32.

<sup>27</sup> Para. 31 of *Läära*.

<sup>28</sup> *Schindler*, para. 61; *Läära* para. 35.

<sup>29</sup> *Läära*, para. 36.

- of preventing the risk of fraud or crime in the context of such exploitation and of using the resulting profits for public interest purposes, falls within the ambit of those objectives.<sup>30</sup>
- However, according to the court, the choice of the national measure must not be disproportionate to the aim pursued.<sup>31</sup> **Conferring exclusive rights** on a single public body / public law association, the activities of which are carried on under the control of the State) **instead of adopting regulations imposing the necessary code of conduct on private sector operators** does not appear to be disproportionate.<sup>32</sup> It is true that sums received by the State for public interest purposes from the sole licensee could equally be obtained by other means, such as taxation of the activities of various operators authorised to pursue them within the framework of rules of a non-exclusive nature; on the other hand, the obligation to pay out all the proceeds which is imposed on the licensed public body, constitutes a **measure which, given the risk of crime and fraud, is certainly more effective** in ensuring that strict limits are set to the lucrative nature of such activities.<sup>33</sup>

### 3. *ECJ Zenatti, C 67/ 98, 21.10.1999*

#### Problem and Restrictions

The case concerned a prohibition imposed on an operator from acting as an intermediary in Italy for a company established in the United Kingdom specialising in the taking of bets on sporting events. The legislation at issue in this case does not totally prohibit the taking of bets but reserves to certain bodies the right to organise betting in certain circumstances.

#### Key conclusions of the ECJ

The EC Treaty provisions on the freedom to provide services do not preclude national legislation, such as the Italian legislation, which reserves to certain bodies the right to take bets on sporting events if that legislation is in fact justified by social-policy objectives intended to limit the harmful effects of such activities and if the restrictions which it imposes are not disproportionate in relation to those objectives.

#### Justifications

The objectives at issue concern the **protection of consumers as well as the maintenance of order in society** and have already been held to rank among those objectives which may be regarded as constituting overriding reasons relating to the public interest<sup>34</sup>. These objectives are the following<sup>35</sup>:

- **Prevention of gaming from being a source of private profit**
- **Avoidance of risks of crime and fraud**
- **Prevention of the damaging individual and social consequences of the incitement to spend and to allow betting only to the extent to which it may be socially useful as being conducive to the proper conduct of competitive sports.**

<sup>30</sup> *Läära*, para. 37.

<sup>31</sup> *Läära*, para. 39.

<sup>32</sup> *Läära*, para. 41.

<sup>33</sup> *Läära*, para. 41.

<sup>34</sup> The Court refers here (para. 31) to the following cases: joined Cases 110/78 and 111/78 *Ministère Public v Van Wesemael*, ECR 1979, para. 28, Case 220/83 *Commission v France* ECR 1986, 3663, para. 20, and Case 15/78, *Société Générale Alsacienne*, ECR 1978, 1971, para. 5.

<sup>35</sup> See para. 30 of the decision.

## Proportionality

**Measures based on above mentioned reasons must be suitable for securing attainment of the objectives pursued and not go beyond what is necessary to attain them.** The ECJ expressly stated:

- The scope of the protection which a Member State intends providing (total or partial prohibition, restriction, controlling procedures) falls within the **margin of appreciation** of the authorities in the context of the aim pursued.<sup>36</sup>
- The mere fact that a Member State has chosen a system of protection **different** from that adopted by another Member State **cannot affect** the appraisal as to the need for and proportionality of the provisions adopted.<sup>37</sup>
- The fact that games are **not totally prohibited** is not enough to show that the national legislation **is not in reality intended to achieve the public-interest objectives** at which it is purportedly aimed,<sup>38</sup> which must be considered **as a whole**.<sup>39</sup>
- Limited authorisation of gambling on the basis of special or exclusive rights granted or assigned to certain bodies, which has the advantage of **confining the desire to gamble and the exploitation of gambling within controlled channels**, of preventing the **risk of fraud or crime** in the context of such exploitation, and of using the resulting **profits for public-interest purposes**, likewise falls within the ambit of those objectives.<sup>40</sup>
- However such a limitation is acceptable only if it reflects a **concern to bring about a genuine diminution in gambling opportunities** and if the financing of social activities through a levy on the proceeds of authorised games constitutes only an **incidental beneficial consequence and not the real justification for the restrictive policy adopted**.<sup>41</sup>
- Even if the fact that lotteries and other games of chance may represent a means of **financing charity or other general-interest activities cannot be neglected**, such a fact **cannot be considered per se as an objective justification for restrictions to freedom to provide services**.<sup>42</sup>
- It is for the **national court** to verify whether, having regard to the specific rules governing its application, the national legislation is **genuinely directed to realising the objectives** which are capable of justifying it and whether the restrictions which it imposes do not appear **disproportionate** in the light of those objectives.<sup>43</sup>

## 4. ECJ Anomar, C-6/01, 11.9.2003

### Problem and Restrictions

Under the controversial national provisions, the operation and playing of games of chance or combinations of games of chance and other forms of gaming outside duly authorised areas is deemed to be an offence punishable by a period of imprisonment. The general principle underpinning the statutory scheme provides that '[t]he right to operate games of chance or gambling is reserved to the State'.

---

<sup>36</sup> See *Zenatti*, para. 33.

<sup>37</sup> See *Zenatti*, para. 34.

<sup>38</sup> See *Zenatti*, para. 35.

<sup>39</sup> See *Zenatti*, para. 31 and 35.

<sup>40</sup> See *Zenatti*, para. 35.

<sup>41</sup> See *Zenatti*, para. 36.

<sup>42</sup> See *Zenatti*, para. 36.

<sup>43</sup> See *Zenatti*, para. 37.

As the national court states in its order for reference, the Portuguese legislation does not discriminate between the nationals of various Member States. That legislation must therefore be regarded as applying without distinction. It is appropriate to inquire whether Art. 49 EC Treaty precludes legislation such as that in issue in the main proceedings which, although it does not discriminate on grounds of nationality, restricts the freedom to provide services.

### Key conclusions of the ECJ

1. Games of chance and gambling constitute economic activities within the meaning of Article 2 EC Treaty.
2. The activity of operating gaming machines must, irrespective of whether or not it is separable from activities relating to the manufacture, importation and distribution of such machines, be considered a service within the meaning of the EC Treaty and, accordingly, it cannot come within the scope of Articles 28 and 29 EC Treaty relating to the free movement of goods.
3. A monopoly in the operation of games of chance or gambling does not fall within the scope of Article 31 EC Treaty.
4. National legislation such as the Portuguese legislation which authorises the operation and playing of games of chance or gambling solely in casinos in permanent or temporary gaming areas created by decree-law and which is applicable without distinction to its own nationals and nationals of other Member States constitutes a barrier to the freedom to provide services. However, Articles 49 EC Treaty *et seq.* do not preclude such national legislation, in view of the concerns of social policy and the prevention of fraud which justify it.
5. The fact that there might exist, in other Member States, legislation laying down conditions for the operation and playing of games of chance or gambling which are less restrictive than those provided for by the Portuguese legislation, has no bearing on the compatibility of the latter with Community law.
6. In the context of legislation which is compatible with the EC Treaty, the choice of methods for organising and controlling the operation and playing of games of chance or gambling, such as the conclusion with the State of an administrative licensing contract or the restriction of the operation and playing of certain games to places duly licensed for that purpose, falls within the margin of discretion which the national authorities enjoy.

### Justifications

The Court refers to the following:

- **Concerns of social policy and the prevention of fraud**<sup>44</sup>
- **Protection of consumers**<sup>45</sup>, **who are the recipients of the service, and the maintenance of order in society**<sup>46</sup>

### Proportionality

- It is common ground that it is **for national authorities** to consider whether, in the context of the aim pursued, it is necessary to **prohibit** activities of that kind, totally

<sup>44</sup> See *Anomar*, para. 62 and 73.

<sup>45</sup> See *Anomar*, para. 73.

<sup>46</sup> See *Anomar*, para. 62 and 73.

- or partially, or only to **restrict them** and to lay down more or less rigorous procedures for controlling them.<sup>47</sup>
- The **mere fact** that the operation and playing of games of chance or gambling are subject, in other Member States, to legislation which is **less restrictive**, cannot affect the appraisal as to the need for and proportionality of the provisions adopted. They must be assessed solely in the light of the **objectives pursued by the national authorities** of the Member State concerned and of the **level of protection** which they seek to ensure.<sup>48</sup>
  - The **choice of methods** for organising and controlling the operation and playing of games of chance or gambling, such as the conclusion with the State of an administrative licensing contract or the restriction of the operation and playing of certain games to places duly licensed for that purpose, **falls within the margin of discretion which the national authorities enjoy**.<sup>49</sup> They define the objectives which they intend to protect, determine the means which they consider **most suited** to achieve them and establish rules for the **operation and playing of games**, which may be more or less strict and which have been deemed compatible with the EC Treaty.<sup>50</sup>

## 5. *ECJ Gambelli, C-243/01, 6.11.2003*

### Problem and Restrictions

An organisation of Italian agencies was accused of having illegally collaborated with a foreign bookmaker in the activity of collecting bets which was normally reserved by law to the State and thus considered incompatible with the national monopoly on sporting bets.

### Key conclusions of the ECJ

National legislation which prohibits, on pain of criminal penalties, the pursuit of the activities of collecting, taking, booking and forwarding offers of bets, in particular bets on sporting events, without a licence or authorisation from the Member State concerned, constitutes a restriction on the freedom of establishment and on the freedom to provide services provided for in Articles 43 and 49 EC Treaty respectively.

It is for the national court to determine whether such legislation, taking account of the detailed rules for its application, actually serves the aims which might justify it, and whether the restrictions it imposes are disproportionate in the light of those objectives.

### Justifications

The Court points out that the national measure has to be **non-discriminatory**. It further points out that it is for the **national court** to consider whether the manner in which the conditions for submitting invitations to tender for licenses to organise bets on sporting events are laid down enables them **in practice** to be met more easily by **Italian operators** than by **foreign operators**. It makes clear that if this is so, **those conditions do not satisfy the requirement of non-discrimination**.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> See *Anomar*, para. 79. The Court refers here to *Läära*, para. 35, and *Zenatti*, para. 33.

<sup>48</sup> See *Anomar*, para. 80. The Court refers here to *Läära*, para. 36, and *Zenatti*, para. 34.

<sup>49</sup> See *Anomar*, para. 88.

<sup>50</sup> See *Anomar*, para. 87. The Court refers here to *Schindler*, para. 61, *Läära*, para. 35, and *Zenatti*, para. 33.

<sup>51</sup> See *Gambelli*, para. 71.



Non-discriminatory restrictions must be either acceptable as exceptional measures expressly provided for in Articles 45 and 46 EC or justified for reasons of overriding general interest.

- A **diminution or reduction of tax revenue** does **not** constitute a matter of overriding general interest which may be relied on to justify a restriction.<sup>52</sup>
- The **financing of social activities** through a levy on the proceeds of authorised games must be nothing more than a **mere incidental beneficial consequence** and not the real justification.<sup>53</sup>
- **Moral, religious and cultural factors, and the morally and financially harmful consequences for the individual and society which are associated with gaming and betting, could serve to justify the existence** on the part of the national authorities of a **margin of appreciation** sufficient to enable them to determine what consumer protection and the preservation of public order require.<sup>54</sup>
- Restrictions on gaming activities may be justified by imperative requirements in the general interest, **such as consumer protection and the prevention of both fraud and incitement to squander on gaming**. However, restrictions based on such grounds and on the need to preserve public order must also be **suitable** for achieving those objectives, inasmuch as they must serve to limit betting activities in a consistent and systematic manner.<sup>55</sup>
- The restrictions must **reflect a concern to bring about a genuine diminution of gambling opportunities**. In so far as the authorities of a Member State **incite and encourage** consumers to participate in lotteries, games of chance and betting to the **financial benefit of the public purse**, the authorities of that State **cannot invoke public order concerns** relating to the need to reduce opportunities for betting.<sup>56</sup>

### Proportionality

The restrictions imposed must not go beyond what is necessary to achieve the goals envisaged. In particular:

- Proportionality must be **particularly** assessed where involvement in betting is **encouraged** in the context of games organised by **licensed national bodies**.<sup>57</sup>
- It has to be determined whether the imposition of restrictions, accompanied by criminal penalties, goes **beyond what is necessary to combat fraud, especially where the supplier of the service is subject in his Member State of establishment to a regulation entailing controls and penalties**, where the intermediaries are **lawfully constituted**, and where those intermediaries considered that they were permitted to transmit bets on foreign sporting events.<sup>58</sup>
- It has further to be determined whether the national legislation, taking account of the detailed rules for its application, actually **serves the aims which might justify it**.<sup>59</sup>
- With respect to freedom of establishment, to prevent capital companies quoted on regulated markets of other Member States from obtaining **licences** to organise sporting bets, especially where there are other **means of checking the accounts and**

<sup>52</sup> See *Gambelli*, para. 61.

<sup>53</sup> See *Gambelli*, para. 62.

<sup>54</sup> See *Gambelli*, para. 63.

<sup>55</sup> See *Gambelli*, para. 67.

<sup>56</sup> See *Gambelli*, para. 69.

<sup>57</sup> See *Gambelli*, para. 72.

<sup>58</sup> See *Gambelli*, para. 73.

<sup>59</sup> See *Gambelli*, para. 75.

**activities of such companies**, may be considered to be a measure which **goes beyond** what is necessary to check fraud.<sup>60</sup>

## 6. *ECJ Omega / Laserdome C-36/02, 14.10.2004*

### Problem and Restrictions

German authorities issued a prohibition order with respect to a German company ("Omega") on the grounds that the games which took place in Omega establishment (which involved simulated killing actions) constituted a danger to public order, since the acts of simulated homicide and the trivialisation of violence thereby engendered were held to be contrary to fundamental values, notably human dignity, protected by German Constitution. The order was issued on the basis of a regional law stating that "the police authorities may take measures necessary to avert a risk to public order or safety in an individual case". The question was then raised as to whether the order is compatible with the EC Treaty provisions on freedom to provide services and free movement of goods.

### Key conclusions of the ECJ

Community law does not preclude an economic activity consisting of the commercial exploitation of games simulating acts of homicide from being made subject to a national prohibition measure adopted on grounds of protecting public policy by reason of the fact that that activity is an affront to human dignity.

### Justifications

#### Definition of "public order" as a justification

- The concept of 'public policy' in the Community context, particularly as a justification of a derogation from the fundamental principle of the freedom to provide services, must be **interpreted strictly**, so that its scope cannot be determined **unilaterally** by each Member State without any control by the Community institutions.<sup>61</sup>
- Public policy may be relied on only if there is a **genuine and sufficiently serious** threat to a **fundamental interest of society**.<sup>62</sup>
- The specific circumstances which may justify recourse to the concept of public policy may however, **vary from one country to another** and from one era to another. The competent national authorities must therefore be allowed a **margin of discretion**, within the limits imposed by the Treaty.<sup>63</sup>

### Proportionality

Barriers to the freedom to provide services may be justified on public policy grounds only if they are necessary for the protection of the interests which they are intended to guarantee and only in so far as those objectives cannot be attained by less restrictive measures.

<sup>60</sup> See *Gambelli*, para. 74.

<sup>61</sup> See *Omega*, para. 30. The Court refers here to *Van Duyn*, para. 18; *C-30/77 Bouchereau* [1977] ECR 1999, para. 33.

<sup>62</sup> See *Omega*, para. 30. The Court refers here to *Église de Scientologie C-54/99* [2000] ECR I-1335, para. 17.

<sup>63</sup> See *Omega*, para. 31. The Court refers here to *Van Duyn*, para. 18, and *Bouchereau*, para. 34.

- It is **not indispensable** in that respect for the national restrictive measure to correspond to a **conception shared by all** Member States as regards the **precise way in which the fundamental right or legitimate interest in question is to be protected**.<sup>64</sup>
- Measures which restrict freedom to provide services may be justified on public policy ground only if they are necessary for the protection of the **interests which they are intended** to guarantee and only in so far as those objectives cannot be attained by **less restrictive measures**.<sup>65</sup>
- Although in *Schindler* reference was made to **moral, religious or cultural considerations** which lead all Member States to subject the organisation of lotteries and other money games to restrictions, it was **not** its intention, by mentioning that **common conception**, to formulate a **general criterion** for assessing the proportionality of any national measure which restricts the exercise of an economic activity.<sup>66</sup>
- On the contrary according to case-law subsequent to *Schindler*, the need for, and **proportionality of, the provisions adopted are not excluded merely because one Member State has chosen a system of protection different from that adopted by another State**.<sup>67</sup>

## 7. *ECJ Lindman C-42/02, 13.11.2003*

### Problem and Restrictions

According to Finnish tax law, winnings from games of chance are exempt from income tax. The winnings of a Finnish national and resident, originating from a Swedish lottery draw, were however considered to be earned income subject to Finnish income tax, based on the argument that otherwise the Swedish operator and the Finnish national would both not be taxed in Finland. The case raised not only the question of a justification of barriers to arts. 49 and 50 EC Treaty; it concerned a manifest discrimination.

### Key conclusions of the ECJ

Article 49 EC Treaty prohibits a Member State's legislation under which winnings from games of chance organised in other Member States are treated as income of the winner subject to income tax, whereas winnings from games of chance conducted in the Member State in question are not taxable.

### Justifications

The court pointed out that it is not sufficient if a Member State invokes a public interest objective to justify its national restrictive measures, but that Member States **have to prove by the means of a concrete analysis, that the allegation of the objective is well founded**.<sup>68</sup>

### Proportionality

The analysis of the appropriateness and proportionality of a restrictive measure adopted by a Member State requires that the **reasoning of the provisions in question disclose**

<sup>64</sup> See *Omega*, para. 37.

<sup>65</sup> See *Omega*, para. 36.

<sup>66</sup> See *Omega*, para. 37.

<sup>67</sup> See *Omega*, para. 38. The Court refers here to *Läärrä*, para. 36; *Zenatti*, para. 34; Case C-6/01 *Anomar and Others*, ECR 2003, I-0000, para. 80.

<sup>68</sup> See, C-55/94 *Gebhard*, ECR 1995, ECR I-4165 and C-100/01; *Oteiza Olazabal*, ECR 2002, I-10981, C- 42/04, *Lindman*, para. 25.

**statistical or other evidence** allowing a conclusion to be drawn as to the **gravity of the risks** connected to playing games of chance or the **existence of a particular causal relationship** between such risks and the participation by nationals of the Member State concerned in games organised in other Member States.<sup>69</sup>

#### 8. *ECJ Familiapress C-368/95, 26.7.1997*

Remark: The case C -368/95 *Familiapress* invoked the justification of “media pluralism”. This case is not examined within this chapter because **it concerned neither a case of a “game of chance” as defined in this study nor the compatibility with Art. 49 or 43 EC Treaty**. It relates to the modalities of the sale of a newspaper containing prize games in another Member State and the question whether a national prohibition of the distribution of the newspaper in question on competition grounds would violate Art. 28 *et seq* EC Treaty.

#### 9. *Opinion Placanica and others, C-338/04, C-359/04 und C-360/04, 16.5.2006*

As a most recent development on the EC level (May 2006) shall be cited the conclusion of Advocate General Colomer in the *Placanica* case, who interprets the art. 43 and 49 EC Treaty as follows: They preclude national legislation, which prohibits the pursuit of the activities of collecting, taking, booking and forwarding offers of bets for an enterprise not holding an authorisation or license issued by the Member State in question, by subjecting such activities to criminal penalties (up to 3 years imprisonment), if the enterprise **cannot obtain** such internal authorisation for its activity, **but disposes of a valid license issued by its Member State of establishment**.<sup>70</sup>

### C. Criteria for justification and proportionality of barriers set up in gaming cases

With respect to the remarks under A and analysing the ECJ jurisprudence listed above under B it can be resumed that the following public interest objectives are in principle admitted as **justifications** of restrictive national measures in the field of gambling provided that the criteria for **proportionality** specified below have been respected:

#### 1. Criteria for Justification

- **Maintenance of the public order**, whose notion may vary from one country to another,<sup>71</sup> **prevention of fraud and other criminal activities**<sup>72</sup>
- **Limitation of the exploitation of the human passion for gambling**,<sup>73</sup> **prevention of the damaging individual and social consequences of incitement to expenses**<sup>74</sup> **and more generally consumer protection**<sup>75</sup>
- **Maintenance of the social order**,<sup>76</sup> **protection of moral and cultural aspects**<sup>77</sup>
- **Prevention of gambling from being a source of private profit**<sup>78</sup>

<sup>69</sup> See C- 42/04, *Lindman*, para. 25, 26.

<sup>70</sup> See *Placanica*, Opinion, para. 150.

<sup>71</sup> See *Läära*, para. 31; *Omega*, para. 31.

<sup>72</sup> See *Läära*, para. 32; *Zenatti*, para. 30; *Schindler*, para. 60; *Anomar*, para 62 and 73.

<sup>73</sup> See *Läära*, para. 32; *Zenatti*, para. 30 and 35.

<sup>74</sup> See *Zenatti*, para. 30. and 35; *Schindler*, para. 60.

<sup>75</sup> See *Läära*, para. 32; *Anomar*, para. 73.

<sup>76</sup> See *Schindler*, para. 58; *Läära*, para. 32; *Anomar*, para. 62 and 73.

<sup>77</sup> See *Schindler*, para. 60. Cf. *Omega*, para. 37.

<sup>78</sup> See *Schindler*, para. 57.

According to the *Zenatti*<sup>79</sup> and *Gambelli*<sup>80</sup> judgements, the following justifications are, respectively, permitted only as an additional justification or no valid justification:

- The **financing of social activities** must not be the fundamental justification **but only an incidental beneficial consequence**.<sup>81</sup>
- The avoidance of a **diminution or reduction of tax revenue is no valid justification**.<sup>82</sup>

As the ECJ expressly stated, however, the above-mentioned justifications must not simply be alleged, they must be based on a real and recognizable reason:

- The restrictions must **reflect a desire to bring about a genuine diminution of gambling opportunities**.<sup>83</sup> It is necessary to determine whether the national legislation actually **serves the aims which might justify it**.<sup>84</sup> In so far as the State operators **incite and encourage** consumers to participate in games of chance **to the financial benefit of the public purse, public order concerns** relating to the need to reduce opportunities for gaming **cannot be invoked by the national authorities**.<sup>85</sup>
- The reasoning must enclose **statistical or other evidence** which lead to the conclusion that the justification ground is really existent.<sup>86</sup>

## 2. Proportionality Requirements

The ECJ equally made clear how the notion of proportionality should be understood with regard to national measures restricting gambling activities:

<sup>79</sup> See *Zenatti*, para. 36;

<sup>80</sup> *Gambelli*, para. 61.

<sup>81</sup> See *Zenatti*, para. 36; *Gambelli*, para. 61.

<sup>82</sup> See *Gambelli*, para. 61.

<sup>83</sup> See *Zenatti*, para. 36, *Gambelli*, para. 67.

<sup>84</sup> See *Läära*, para. 33; C-243/01 *Gambelli*, para. 67; cf. *Omega*, para. 36.

<sup>85</sup> See *Gambelli*, para. 69, 72

<sup>86</sup> See *Lindman*, C-42/02, para. 26. The Danish *Skattenministeriet* states in its “Comments and corrections to the Draft Report” of 22 May 2006 that “it would be clearly self-contradictory for the ECJ to allow the Member states a margin of appreciation regarding the level of protection and then at the same time demand that the level of protection be justified with reference to e.g. statistical evidence (...) Lindman is not a judgement which deals with the gaming sector as such but rather with the taxation of winnings from the participation in a lottery organized in another Member state. (...) there is no indication that the ECJ should in Lindman have limited the margin of appreciation left to the Member states in this regard. As regards rules imposing a particularly heavy taxation of winnings from the participation in a lottery organized in another Member State, it is in our view evident that such rules cannot be seen as a part of the legislation set up to regulate gaming activities in the Member states’ own territories.” We would like to stress the following: The court underlined, that “(...) the *reasons* which may be invoked by a Member State *by way of justification must be accompanied by an analysis* of the appropriateness and proportionality of the restrictive measure adopted by that State (referring, to that effect, to its precedent case law Case C-55/94 Gebhard [1995] ECR I-4165, and Case C-100/01 Oteiza Olazabal [2002] ECR I-10981) adding that a justification of the measures in question has to be denied as the reasoning lacks “(...) *statistical or other evidence which enables any conclusion as to the gravity of the risks connected to playing games of chance or, a fortiori, the existence of a particular causal relationship between such risks and participation by nationals of the Member State concerned in lotteries organised in other Member States*. As the ECJ referred within the examination of the justifiability and proportionality of national measures rather broadly to **evidence which enables any conclusion as to the gravity of the risks connected to playing games of chance** its argumentation is in our opinion not limited to issues falling within the ambit of tax law or comparable circumstances than those underlying the Lindman case.

- In principle, the level of protection a Member State wishes to provide does **in itself not affect** the proportionality of national provisions. **On the contrary the Member States can decide for themselves upon the system of protection which can differ from that adopted by another Member State.**<sup>87</sup>
- The justifications invoked by a Member State must be accompanied **by an analysis** of the **suitability and necessity** of the restrictive measure adopted by that State.<sup>88</sup>
- The restrictions which the national legislation imposes must however, also with regard to the foreseen type of penalty, be **proportionate in the light of the concrete aims in the particular case. It has to be assessed whether there are less restrictive alternative means which are equally effective.**<sup>89</sup> (E.g. even if the objective of the authorities of a Member State is to avoid the risk of gaming licensees being involved in criminal or fraudulent activities, it has to be carefully examined if there are no other means of checking the accounts and activities of gaming operators).<sup>90</sup>
- The proportionality of the imposition of restrictions has to be examined even more strictly where the supplier of the service **is subject in his Member State of establishment to a strict regulation and control system.**<sup>91</sup>

<sup>87</sup> See e.g. *Schindler*, para. 61 and *Läära*, para. 35. Cf. *Zenatti*, para. 33.

<sup>88</sup> See also C-55/94, *Gebhard*, ECR 1995, I-4165, and C-100/01 *Oteiza Olazabal*, ECR 2002, I-10981.

<sup>89</sup> See *Läära*, para. 32; *Zenatti*, para. 36 and 38; *Gambelli*, para. 67.

<sup>90</sup> See *Gambelli*, para. 72-74. The Danish *Skattenministeriet* states in its “Comments and corrections to the Draft Report” of 22 May 2006 that “the ECJ does not in *Gambelli*, points 73 and 74, limit the margin of appreciation of the Member States as regards their right to prohibit non-licensees (or in a monopoly system any other operator than the monopolist) from performing gaming activities within the Member States’ territories in situations where the non-licensee is a licensee in another Member State. It only states that this is an element, which ought to be taken into consideration when assessing the proportionality of the sanctions imposed on operators having acted in breach of such a prohibition”. We are unable to agree with such a limitation of the *scope* of the proportionality test set forth by the Court. If the construction of the *Skattenministeriet* was correct, the decision by a Member State to *prohibit/restrict* or *not* a certain conduct would escape any proportionality control, only the *choice* of the type and extent of the *penalty* being subject to such a test. However, there is nothing in the Court’s reasoning which suggests that the proportionality test is exclusively applicable to the *penalties/sanctions* set forth by the national legislative *prohibitions/restrictions* and not to the *prohibitions/restrictions* themselves. On the contrary, Point 72 of the *Gambelli* decision clearly says that “the *restrictions* imposed by the Italian legislation must not go beyond what is necessary to attain the end in view”. It appears reasonable to state that this wording suggests that the *mere fact of imposing a restriction/prohibition* already falls under the proportionality test. This appears even more clearly from the opening sentence of Para. 73, where one reads that “the national court will also need to determine whether the *imposition of restrictions (...)*” “is a restriction that goes beyond what is necessary to combat fraud” (italics is ours). Notwithstanding this, we agree with the *Skattenministeriet* – and we wish to express our gratitude to it for having drawn our attention to this point – that it appears from the *Gambelli* case that the type or nature as well as the extent of the penalty are indeed an *element* that needs to be taken into account when conducting the proportionality test. This is why we have added the wording “also with regard to the foreseen type of penalty” at the beginning of this paragraph. Finally, the Court further maintained (Para. 73) that the fact that the “supplier is subject in his Member State of establishment to a regulation entailing controls and penalties” is *another* element which may be useful to properly conduct the proportionality review.

<sup>91</sup> See *Gambelli*, para. 73.

## II. SUMMARY OF THE FINDINGS OF CHAPTER II

### A. General remarks as regards justifications and proportionality criteria advanced by national legislators or jurisprudence

**As a general remark it has to be underlined that** the authorities of several Member States have never dealt and their courts have never been confronted with the problem of EC law compatibility of their national gambling rules.

**In those countries where the authorities had to face the problem, the** analysis of EC law compatibility effectuated by them so far is often not exhaustive and at times even rather poor.

#### 1. Justifications

In some countries, **no official justifications** have been given *expressis verbis* by the legislature or the jurisprudence; this is especially true of the **new EU Member States**. Evidently the fact that no such reference has been made to the justification for or proportionality of a restrictive national regulatory measure **does not** by itself mean that the measure is or not justified and indeed begs the question of **which justification** might be involved. In most of the relevant cases, it would appear however, that the restrictive national legislative measures are at least implicitly based on **some kind of concern for public order**.

In those countries where justifications are given, the legislatures or jurisprudence generally list **several justifications**, often **without drawing any precise distinctions** between them.

#### 2. Proportionality

Even if justifications are given, however, national legislatures and jurisprudence often **do not refer to precise criteria** for the evaluation of the proportionality of the measures taken.

In cases in which national measures are found to be justified, there is a tendency to refer to the notion of “proportionality” **in very broad terms**, stating for example that “[the measure] is “proportionate” or “is in accordance with the criteria set out in the Gambelli judgement”.

Parliamentary reports and resolutions in some countries do contain **more detailed reasoning** and **in judgements questioning the justifiability** of national barriers, the national courts tend to argue more precisely as regards proportionality, considering whether other measures would have been equally effective, but less restrictive.

## B. Summary of justifications and proportionality criteria advanced by national legislators or jurisprudence

### 1. Justifications

#### a. *Justifications found in national legislative materials and court decisions*

There follows a list of examples of justifications actually advanced by the organs of Member States. Most of them **list several of these justifications, often without drawing any precise distinctions between them:**

Austria: "To attain public order and socio-politically related objectives, particularly player protection" – "Complete prohibition will encourage illegal gaming, so it has to be allowed, but clearly regulated and controlled by the State" – "Fiscal policy objectives: to maximise tax income"

Belgium: "To protect social order, to combat gambling addiction and money laundering and to prevent crime and fraud"

France: "To ensure the integrity, the security and the reliability of gambling transactions and to watch over the transparency of the management of gambling activities" – "To channel the demand for gambling services into a state monitored circuit in order to prevent fraudulent or criminal management of gambling activities and to fight money laundering" - "to control consumption of gambling services in order to prevent gambling addiction" – "to ensure that minors under the age of 16 will not be encouraged to gamble"

Germany: "Avoidance of an increase in the human passion for gambling and its exploitation for private or commercial profit" – "Guarantee of orderly gaming activity" – "Avoidance of the risk of crime and fraud" - "Control of the human passion for gambling" – "Avoidance of excessiveness and of profit-driven abuses" – "Guarantee of compliance with legal provisions and use of proceeds for public interests"

Ireland: "To prevent the evil of tempting poor people to part with their limited resources in the remote expectation of gaining substantial rewards"

Italy: "Protection of public order and of the health of the citizens that may be endangered by uncontrolled and unregulated games and bets, as well as the combating of illegal and clandestine phenomena"; "the moral implications involved in the public action in the gaming sector need also to be taken into account: an attitude of open support of game, that may turn the public action in a open promotion of conducts socially sanctioned by current morals, is full of risks"

Luxembourg: "To channel, satisfy, limit and control the human passion for gambling"

Malta: "Prevention of money laundering and exigencies of public interest"

The Netherlands: "To satisfy the human passion for gambling and to prevent illegal gaming" - "To prevent gaming addiction, to counter illegal gambling and to protect consumers' interests" - "To safeguard the public interest by preventing fraud and illegal gambling and by protecting the interests of consumers and minors"

Portugal: "The restrictions on gaming are not a matter of economic efficiency, but a social policy issue with most evident implications for cultural, moral, criminal and health fields. Gaming addiction is similar to alcohol and drugs and it has completely destructive effects on families and individuals. A minimum supply of money-prize games should be maintained in



order to hinder the spread of illegal gaming. Only the Member States that are closest to their citizens have the capacity to regulate that supply"

Sweden: "The main aims of Swedish gaming legislation are to protect the individual and society and to dedicate the benefits to the public interest."

### ***b. Justifications categorised by objective***

We have grouped the justifications advanced by national authorities into four categories as identified when examining the ECJ case law.

#### ***aa. Public order, prevention of money laundering and crime***

Most of the Member States including Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom refer to public order as a sort of "basic justification", mostly combined with a reference to the prevention of crime and the need to combat gambling addiction.

#### ***bb. Consumer Protection***

This is referred to by several Member States, including Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom.

#### ***cc. Social Order Moral and Cultural Considerations***

This is referred to by several Member States, including Austria, Finland, France, Germany, Italy, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom

#### ***dd. Other Grounds (Examples)***

##### **– Economic and tourist development**

This is explicitly referred to by Portugal and the United Kingdom.

##### **– Charity and promotion of public interest activities (such as sport)**

This is expressly referred to in a number of Member States, including Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Spain, Sweden and the United Kingdom.

##### **– Media Pluralism**

Only Austria advanced this justification, in a case however concerning a prize game.

##### **– Transitional industry-specific protection**

The United Kingdom, for example, refers to the need to protect the revenues of the horse and greyhound racing industries during a transitional period.

##### **– Fiscal policy considerations**

Austria, Greece and Italy include this as one of several justifications given. Spain and Portugal rather advance it as a primary objective.

## **2. Proportionality analysis of national legislatures or jurisprudence**

It has to be noted that the proportionality test has been mainly conducted by national jurisprudence. The attention devoted by courts to this analysis seems to have been increasing since the *Gambelli* judgment. It remains, however, rather superficial in most of the

cases. A more detailed proportionality test seems to have been guided by the reasoning made by the ECJ in the *Gambelli* case.

**a. *Global reference to the principle of proportionality***

In several Member States, including Denmark, Finland, Germany, Greece, Italy, the Netherlands, Portugal and Sweden a number of courts examining the EU-compatibility of national measures have gone no further than making global references to the “principle of proportionality”.

**b. *Concrete criteria referred to by legislatures or courts when analysing proportionality***

Authorities of some Member States, in particular Austria, Belgium, Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands, however, examined proportionality in some detail.

**aa. *Proportion between inhabitants and operators***

This criterion has been referred to by Belgian courts.

**bb. *Examination of less restrictive alternative measures (in particular recognition of foreign licenses, country of origin principle)***

In particular Austrian and German courts considered it important to examine alternative national measures which may be equally effective but less restrictive.

**C. *Compatibility of National Measures with EC Law and the Jurisprudence of the ECJ as assessed by National Authorities***

As mentioned in the introduction of this section, the following survey is based upon a review of the national sources collected in this report. It provides an overview of the arguments given by national authorities, in particular courts, which have either affirmed or called into question the compatibility of national measures with EC Law and ECJ jurisprudence.

**1. *Main arguments of national authorities confirming the EC law compatibility of national measures***

**a. *Valid justifications in light of EC law***

**– *National justifications correspond to those given on the EC level***

All authorities allege in their considerations relating to the EC law compatibility of national measures the existence of one or more justifications as set out by the ECJ jurisprudence (public and social order, consumer protection etc. see above B.1.b.).

**– *Increase of the offer does not contradict the justification of the national structure***

Dutch and, recently, French courts, for example, have held that the provision of new or additional games of chance by a public sector operator does not contradict a restrictive gambling policy. To legalise certain games of chance and thereby channel consumers of gambling services into the legal gambling market, serves as a valid countermeasure against illegal gambling.

**b. Proportionate measures in light of EC law****– State discretion**

Some courts in Germany, Sweden, Italy, Denmark and Spain, for example, have stressed that EC case law allows individual Member States to subject gaming to their own rules, which can be stricter than those of other Member States and may even forbid gaming entirely. The state has the discretionary power to define the level of protection needed in its territory. It would therefore be perfectly legitimate under EU law to opt for a State monopoly or to adopt an intermediate position and impose a restrictive license requirement.

**– Non-applicability of the principle of country of origin**

Some German courts, for example, considered that a foreign license or a foreign control system to which an operator is subject did not need to be taken into account, because the principle of country of origin is not applicable to gambling services, given that a directive based on Arts. 55 and 47 EC Treaty has not yet been enacted in that field.

**– Proportion between number of inhabitants and operators**

The proportionality of a limitation on the number of casinos was confirmed by reference to the number of inhabitants and profitability aspects (Belgium).

**2. Main arguments of national courts *doubting* the EC Law compatibility of national measures****a. Non-consistency with the alleged justification****– Extensive marketing strategies and fiscal policy considerations**

Several courts in some Member States including Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands and Sweden have raised the question of whether justifications for national restrictive measures such as the maintenance of public order, prevention of crime, consumer protection and prevention of gambling addiction can be considered valid when public sector gaming operators extensively advertise their services or regularly introduce new games.

It has also been doubted, for example by Italian courts, whether justifications referring to public and social order do not actually camouflage the real aim of protecting public revenues, especially if no verification system has been established to determine the impact on public order and security. In Germany it has been expressly stated that fiscal policy considerations do not constitute a valid justification.

**b. Non-proportionality of the national measures****– Strict control system instead of State monopoly**

In Germany and, to some extent, Italy, one option actually discussed as less restrictive alternative national measures to control gambling, but equally effective, was the admission of private operators to the gaming market on the basis of a strict licensing and control system, combined with an obligation to use the proceeds for public interest purposes.

**– Practice of non-recognition of a foreign license**

Austrian and German courts, for example, have considered it appropriate to ask whether a particular operator holds a licence issued by another EU-Member State or a foreign licence

and to examine whether this fact would not be sufficient to minimize the risks associated with gambling activities within the territory of a Member State.

- *Non-consideration of the supervision and disciplinary system of the operator's State of origin*

It was considered necessary to assess, e.g. in Germany, whether a national measure is proportionate when applied to a provider of another (EU-Member) State who is subject to a sufficient control and licensing system in his jurisdiction of origin.

- *Insufficiently substantiated choice of a particular national measure*

In addition the suggestion was made that the national legislators should set forth in detail their reasons for choosing to impose a particular restrictive measure.

## D. Conclusions of the analysis of EU law compatibility

### 1. Justifications

- a. The ECJ jurisprudence requires an objective analysis of whether the restrictions imposed by a Member State **can be supported by an admissible justification**, these being **maintenance of the public order, prevention of fraud and other criminal activities, limitation of the exploitation of the human passion for gambling, prevention of the damaging individual and social consequences of incitement to expenses and more generally consumer protection, maintenance of the social order, protection of moral and cultural aspects, prevention of gambling from being a source of private profit.**

All authorities allege in their considerations relating to the EC law compatibility of national measures the existence of one or more justifications as set out by the ECJ jurisprudence.

- b. The **financing of social activities** cannot be the fundamental justification but must constitute only an **incidental** beneficial consequence. **Fiscal policy considerations** (avoidance of a diminution or reduction of tax revenue) is **as such no valid justification** for national legislative measures.

Member States stress, though to a varying degree, the importance to finance social activities in general as **one among several reasons** for their national measures. In light of the legislations examined fiscal policy considerations are also **one of the reasons** on which national measures are based. Some legislators openly **admit** the importance of this. Some national courts, mainly lower courts, advance that it cannot be excluded that the reference to justifications recognised by the ECJ jurisprudence in reality **camouflages** the real aim of protecting public revenues. Others expressly state that fiscal policy considerations are no valid justification.

- c. The ECJ jurisprudence requires an especially **critical assessment** of the laws of Member States that cite justifications recognised on the EC level, such as consumer protection and the protection of the social order, but permit lawfully constituted operators to engage in **aggressive advertising** or frequently **introduce new forms of games.**

Several courts in some Member States, including Germany, Italy, Sweden and the Netherlands, have stated that **justifications** such as the maintenance of public order and prevention of crime and gambling addiction **cannot be considered valid** when public sector gaming operators extensively advertise their services or regularly introduce new games.

On the other hand Dutch and recently French courts, for example, stated that the increase of the offer of games by a public sector operator **is not inconsistent** with a restrictive gambling policy, as it still serves the aim to channel consumers of gambling services into the legal gambling market and thus constitutes a **countermeasure** against illegal gambling.

- d. The ECJ recently indicated that the reasoning on which a justification is based must enclose **statistical or other evidence** which lead to the conclusion that the justification ground is really existent.

Also on the national level courts of some Member States start arguing that the national legislators should **be obliged to set forth in detail** their reasons for choosing to impose a particular restrictive measure.

## 2. Proportionality

As regards **proportionality** it must be examined whether the national **restrictions imposed go beyond what is necessary and whether they are not disproportionate** in the light of the ECJ case-law. The justifications invoked by a Member State must be accompanied **by an analysis** of the appropriateness and proportionality of the restrictive measure adopted by that State.

National courts, however, mostly **refer rather globally to the principle of proportionality**, simply stating that a measure is “proportionate” or “proportionate in the light of EC law” or of “the *Gambelli* criteria”, without engaging in any detailed analysis and verification of whether other measures would not have been equally effective, but less restrictive. Others examine the proportionality of national measures in some detail, especially where an **inconsistency** between the national regulatory restrictions and the actual gambling policy can be noted.

- b. The ECJ has stated that, in principle, the level of protection a Member State wishes to provide does **in itself not affect** the proportionality of national provisions, and as a result that the system of protection **can differ from that adopted by another Member State**. It remains however necessary to determine whether the imposition of restrictions goes beyond what is necessary and appropriate **in the particular case** especially where the supplier of the service **is subject to a control system in his Member State of establishment**.

Many national authorities argue that their national measures are proportionate as it is in the discretion of the Member States and not per se contrary to EC case law to opt for strict national measures including a State monopoly. It has to be noted that this consideration is in many cases regarded **as sufficient** with respect to the proportionality test and as a result is not completed by a more detailed proportionality analysis in the particular case as to whether less restrictive alternative measures would be feasible on the national level. On the other hand some national courts questioned whether a distinction should not be made between the case in which an operator **holds a foreign license, notably a license issued by another EU-Member State**, and the

case in which he holds none at all, whether the **control systems of another Member State** should not be considered sufficient to minimize the risks associated with gambling services provided outside the territory of that other Member State and **whether justifications such as the maintenance of public order and the prevention of crime and addiction are valid in cases where public sector gaming operators aggressively advertise their own services.**

### III. CONFRONTATION OF MEMBER STATES' JUSTIFICATIONS FOR RESTRICTIONS UPON ARTS. 43 AND 49 EC-TREATY WITH THE CRITERIA ESTABLISHED BY THE ECJ<sup>92</sup>

In this section, national legal and regulatory measures concerning gambling are examined, with the aim of verifying their compatibility with EC Law, taking into account **the above defined criteria set up by the ECJ jurisprudence**. For this purpose, the relevant national measures (**second column**) have been categorised according to the **categories** of accepted justification identified at the EU level (**first column**).

National legal or regulatory measures may be considered to give rise to inadmissible internal market barriers either if they are **based on no, or unacceptable, justifications** or if the restrictions which they impose are **disproportionate** to the aims which they purport to achieve. Within the context of the determination of whether these justifications are to be considered valid in light of EC law and of whether the national measures correspond to the principle of proportionality, the **report focuses on the arguments of national court decisions and/or the regulatory materials interpreting the national legal and regulatory measures which expressly refer to the problem of EC Law-compatibility**, indicating the criteria on which the justifiability and/or proportionality of national measures was confirmed or called into question (**third column**).

To the extent that some jurisdictions have **not expressly** considered the justifiability or proportionality of national regulatory measures in light of EC law, it can **neither be confirmed nor excluded** that those national measures constitute justified or unjustified, proportional or disproportional barriers, nor is it clear which justification criteria should be referred to. In all of these cases, we have marked the relevant space in our table, indicating the reasons why it does not contain more detailed information.

It should once again be underlined that the study is intended to provide a **description of the status quo** of legislation and jurisprudence in the Member States **but offers no assessment or interpretation of the findings**. Any scientific interpretation or comment would counteract the aim of drafting a study which is deemed to be a completely neutral presentation of gambling regulations in the EU.

For a detailed explanation of the restrictive legal and regulatory measures imposed in the Member States, the relevant national legal report is to be consulted.

---

<sup>92</sup> In reaction to complaints made by a number of service providers in the field of sports betting regarding the compatibility of national measures with article 49 EC Treaty the European Commission sent official requests (art. 226 EC Treaty) for information on national legislation restricting the supply of such services to seven Member States: Denmark, Finland, Germany, Hungary, Italy, the Netherlands and Sweden). The criticised national restrictions on the provision of sports betting services include in particular the requirement for a State concession or licence even where a provider is lawfully licensed in another Member State.

## 1. AUSTRIA

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering crime	<p><b>§ 3 GSpG (<i>Glücksspielgesetz</i>, Law on Gambling):</b> State gaming monopoly</p> <p><b>§ 14 ss 2 no. 1 GSpG:</b> Domicile of lottery operator in Austria</p> <p><b>§ 14 ss 3 no. 1 GSpG:</b> Limited period of lottery licence of 15 years</p> <p><b>§ 14 ss 5 GSpG:</b> Limited number of one lottery licence</p> <p><b>§ 15 GSpG:</b> Prohibition of establishing lottery branches abroad and qualified participation in foreign companies, if a reduction in revenue from the licence fee is to be expected</p> <p><b>§ 16 ss 14 GSpG:</b> For conclusion of agreements for Lotto, Toto and Additional Games tobacco shops run by handicapped people have priority</p> <p><b>§ 21 ss 2 no. 1 GSpG:</b> Domicile of a Casino operator in Austria</p> <p><b>§ 21 ss 4 GSpG:</b> Limited number of twelve Casino licences</p> <p><b>§ 22 no. 1 GSpG:</b> Limited period of Casino license of 15 years</p> <p><b>§ 24 GSpG:</b> Prohibition of establishing casino branches abroad and qualified participation in foreign companies, if a reduction in revenue from the licence fee is to be expected</p> <p><b>§ 36 GSpG:</b> Domicile of operator of specific games in Austria</p> <p><b>§ 56 GSpG:</b> Prohibition of participation in foreign games</p> <p><b>§ 56a GSpG:</b> Closure of the business by authority if operation of games of chance contravene the provisions of the law</p> <p><b>§ 168 Penal Code:</b> Prohibition of organising games of chance</p>	<p><b>Decision of the Constitutional Court (VfGH, 30.9.1989, Slg. 12.165):</b> Limited number of Casino licenses</p> <p>The Constitutional Court is of the opinion that the requirement of a licence to operation a casino <b>does not violate the requirements of objectivity and proportionality</b> with respect to the freedom of trade. Both the nature and the possible effects of the operation of a Casino mean that this activity <b>cannot be equated</b> with other trade activities. The specific requirements concerning the <b>reliability</b> and <b>economic power of a Casino operator</b> – as well as the necessity of <b>government supervision</b> of this activity - <b>justify such a system</b>, including the limited number of the gaming licences.</p> <p><b>Decision of the Administrative Court (VwGH, 21.12.1998, Gz. 97/17/0175):</b> Limited number of Lottery licenses</p> <p>The administrative Court is of the opinion that legislative norms concerning the limited number of lottery licences could perhaps <b>discriminate nationals of other Member States</b> but the applicant for a licence in this case was a company domiciled in Austria. The Court thus held that the legal situation of Community law is clear and therefore <b>no request</b> has been made to the ECJ for a preliminary opinion concerning the regulation of granting a lottery licence because <b>no doubts could have been seen as regards the</b></p>



## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p><b>§ 7 ss 3 and 6 Events Act (Carinthia):</b> Limited number of gambling machines to eight per location, Limited period of license to three years</p> <p><b>§ 4 Events Act (Vienna):</b> A managing director in Austria, if the operator of a gambling machine is not domiciled in Austria.</p> <p><b>§ 15 ss 2 and 2b Events Act (Vienna):</b> The licence is granted for maximum two gambling machines per location, for more than three gambling machines specific structural conditions are foreseen.</p> <p><b>§ 15 ss 5 Events Act (Vienna):</b> The licence period for gambling machines is limited to two or ten years.</p> <p><b>§ 9 ss 4 Events Act (Styria):</b> The licence for operating a gambling machine is granted for three years at maximum.</p> <p><b>§ 7 ss 2 Events Act (Lower Austria):</b> The licence for gambling machines can be granted for determined periods, but at maximum for ten years.</p> <p><b>§ 3 Gambling Machines Act (Lower Austria):</b> Gambling Machines operated with money and cash-prizes are prohibited.</p> <p><b>§ 5 Gambling Machines Act (Lower Austria):</b> The natural person applying for a license has to be domiciled in Austria.</p> <p><b>§ 4 ss 3 Gambling Machines Act (Lower Austria):</b> A license is limited to a period of two years.</p> <p><b>§ 6 ss 1 Gambling Machines Act (Lower Austria):</b> Only three gambling machines are allowed to be installed in one location outside of a specifically labelled gambling hall.</p> <p><b>§ 2 ss 4 and 5 Gambling Machines Act (Vorarlberg):</b> The licence is granted for three years at maximum and for only three gambling machines per location. The authority has also to guarantee by adequate measures and conditions that the public interests are not violated.</p> <p><b>§ 3 Gambling Machines Act (Vorarlberg):</b> Gambling Machines operated with money and cash-prizes are prohibited.</p>	<p><b>compatibility with EC Law</b> while treating this particular case by the Court.</p>
--	--	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p><b>§ 4 ss 4 Gambling Machines Act (Upper Austria):</b> The licence for gambling machines has to be allocated for three years at maximum.</p> <p><b>§ 3 ss 1 Gambling Machines Act (Upper Austria):</b> Gambling Machines operated with money and cash-prizes are prohibited.</p> <p><b>§ 15 ss 1 nr. 5 Events Act (Burgenland):</b> Gambling Machines operated with money and cash-prizes are prohibited.</p> <p><b>§ 21 ss 1 lit. b) Events Act (Salzburg):</b> Gambling Machines operated with money and cash-prizes are prohibited.</p> <p><b>§ 19 ss 1 lit. b) Events Act (Tyrol):</b> Gambling Machines operated with money and cash-prizes are prohibited.</p>	
Consumer protection	<p><b>§ 28 (Law on Unfair Competition, UWG):</b> It is prohibited to sell goods or services in such a manner that the delivery of the good or the performance of the service depend on the result of a lottery or another coincidence.</p> <p><b>§ 29 UWG:</b> Encouraging activities according to § 28 UWG is punished by a fine up to 2.900 Euro.</p> <p><b>All restrictive measures of the Law on Gambling and the Acts of the State law mentioned above are among other grounds also justified by consumer protection aspects</b></p>	<p><b>Decision of the Highest Court, 14. 3. 2005, 4 Ob 255/04k:</b> German license necessary for operator already licensed in Austria if he advertises betting services via Internet. The Austrian Court ruled that, based on Art. 48 Austrian International Private Law, German law is applicable in the existing case and according to German law a licence (from German authorities) is required in order to <b>advertise betting services</b>. The <b>Austrian Court did not examine the Austrian licence and its efficiency</b>.</p> <p>The German penal law hindering foreign gambling providers from other EU-MS to <b>advertise their services via Internet</b> although they are licensed in their country of origin, namely in another EU-MS. Normally it should be examined very carefully the existing Austrian license for <b>advertising and providing betting services</b> via Internet before deciding about the punishability in Germany. Especially because of the fact that German gambling monopoly companies will be considered to having taken into account the consumer protection aspect, but foreign providers licensed abroad will risk not to be considered to do so.</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>Decision of the Constitutional Court (VfGH, 30.9.1989, Slg. 12.165):</b> Limited number of Casino licenses</p> <p><b>Decision of the Administrative Court (VwGH, 21.12.1998, Gz. 97/17/0175):</b> Limited number of Lottery licenses</p> <p>Comments see above referring to Case Slg. 12.165</p>
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	<b>All restrictive measures of the Law on Gambling and the Acts of the State law mentioned above are among other grounds also justified by social order aspects</b>	<p><b>Decision of the Administrative Court (VwGH, 21.12.1998, Gz. 97/17/0175):</b> Limited number of Lottery licenses</p> <p>Comments see above referring to Case Gz. 97/17/0175.</p>
<p><b>Other grounds</b></p> <p><b>Media pluralism</b></p>	<p><b>Decision of the Highest Court, 23.3.1999, 4Ob249/98s:</b> During that procedure the ECJ rendered its decision in C-368/95 (Familiapress). The prohibition of premiums in the form of prize games to periodicals (§ 9a ss 2 item 8 UWG) was examined.</p>	<p>Although the ECJ stated that this barrier to a free internal market can be justified by the ensuring of media pluralism if the mentioned prohibition is proportionate, the Austrian Court <b>did not examine the measure in the light of proportionality in depth.</b> The Court and the parliamentary materials to the mentioned article in the UWG only refer to media pluralism as such to justify the prohibition.</p> <p>(See also decisions in the same sense <b>Highest Court</b> OGH, 5.4.2005, 4Ob31/05w, and Constitutional Court VfGH, 11.3.1994, Slg. 13725)</p>
<b>Fiscal policy objectives</b>	<b>All restrictive measures of the Law on Gambling mentioned above are among other grounds also justified by fiscal political aspects</b>	<p><b>Decision of the Constitutional Court, 23.2.2004, B 615/02-19, B616/02-19:</b> Limited number of Lottery licenses</p> <p><b>Decision of the Constitutional Court, 28.2.2005, B 1244/04-3:</b> Limited number of Casino licenses</p> <p><b>Decision of the Administrative Court (VwGH, 21.12.1998, Gz. 97/17/0175):</b> Limited number of Lottery licenses</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		Maximising the income of the state budget by restrictions to the freedom to provide services or the freedom of establishment <b>is not valid as justification</b> . The ECJ made clear that the right of fundamental freedoms in the EU market is overriding fiscal political aspects of a Member State. ( <i>Gambelli</i> , para. 61)
--	--	--

## 2. BELGIUM

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering crime	<p><b>L'article 4 de la Loi du 7 mai 1999</b> (M.B. 30.12.1999) interdit l'organisation des jeux de hasard, excepté autorisation légale.</p> <p><b>L'article 1 de la loi du 26 juin 1963</b> (M.B. 25.12.1963) interdit l'organisation des concours de paris sur des résultats d'épreuves sportives autres que les courses de chevaux, sauf autorisation spéciale. L'organisation des paris sur courses de chevaux courues en Belgique est confiée au monopoliste PMU Belge (article 66 du CTA).</p> <p><b>L'article 1 de la Loi du 31 décembre 1851</b> (M.B. 7.01.1851) interdit l'organisation d'une loterie publique, sauf autorisation spéciale. A la Loterie Nationale a été confié le monopole d'organiser une loterie nationale, y compris une loterie par Internet (<b>article 7 de la Loi du 19 avril 2002</b> (M.B. 30.12.1999)).</p> <p>Le nombre des casinos est fixé à 9 (<b>article 29 de la Loi du 7 mai 1999</b>, M.B. 30.12.1999).</p>	<p>La <b>Cour d'Arbitrage</b> a considéré que dès qu'une activité représente un danger pour la société si elle n'est pas soumise à des conditions, le législateur prend <b>une mesure adéquate en soumettant cette activité à des règles</b> dérogeant au régime applicable aux activités commerciales ordinaires ; <b>arrêt du 20 septembre 2001, n° 114/2001.</b></p> <p>La <b>Cour d'Arbitrage</b> considère qu'un droit exclusif octroyé à la Loterie Nationale ait pour conséquence de <b>limiter les jeux clandestins d'une manière cohérente et systématique.</b> Une telle mesure <b>n'est pas disproportionnée</b> à l'objectif poursuivi; <b>arrêt du 10 mars 2004, n° 33/2004.</b></p> <p>En plus, une interdiction des loteries autres que celles autorisées <b>n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi.</b> La loi n'interdit pas en effet aux personnes ou organisations souhaitant organiser une loterie, mais ne satisfaisant pas aux conditions d'autorisation, d'acheter des billets émis par une loterie autorisée et de mettre ensuite, elles-mêmes, ces billets en circulation ; <b>arrêt du 18 février 1993, n° 12/93.</b></p> <p>La <b>Cour d'Arbitrage</b> considère qu'un <i>numerus clausus</i> des casinos <b>n'est pas disproportionné à l'objectif poursuivi</b>, à savoir la protection de l'intérêt public; <b>arrêt du 13 juillet 2001, n° 100/01.</b></p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>Le nombre des salles de jeux automatiques est fixé à 160 (<b>article 4 de la Loi du 7 Mai 1999</b>, M.B. 30.12.1999).</p> <p>La Cour d'Arbitrage a annulé dans son arrêt n° 33/2004 de la Cour d'Arbitrage du 10.03.2004, l'article 3bis, deuxième alinéa, inséré par la loi du 19 avril 2002, qui prévoyait: «A l'exception des articles 7, 8, 39, 58, 59 et 60 et des dispositions pénales du chapitre VII se rapportant à ces articles, la présente loi ne s'applique pas aux jeux de hasard visés à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale».</p>	<p>Les <b>travaux préparatoires de la Loi du 7 mai 1999</b> affirment le <b>respect du principe de proportionnalité</b>: "(...) à la lumière (des objectifs de protection sociale, de lutte contre la dépendance, le blanchiment, le crime et la fraude), la limitation à <b>9</b> du nombre de casinos procède d'une <b>appréciation qui n'apparaît pas comme déraisonnable</b>, fondée à la fois sur un <b>rapport au nombre de la population (...)</b> et sur des <b>considérations historiques de rentabilité</b>" (Doc. Parl., la Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 52).</p> <p>La Cour d'Arbitrage considère qu'un <i>numerus clausus</i> des salles de jeux automatiques <b>n'est pas disproportionné à l'objectif poursuivi</b>, à savoir la protection de l'intérêt public ; cf. <b>l'arrêt du 3 mai 2000, n° 52/2000</b></p> <p>Les <b>travaux préparatoires de la Loi du 7 mai 1999</b> affirment le respect du principe de proportionnalité: "à la lumière (des objectifs de protection sociale, de lutte contre la dépendance, le blanchiment, le crime et la fraude), la limitation à <b>180</b> du nombre de salles de jeux automatiques procède d'une <b>appréciation qui n'apparaît pas comme déraisonnable</b>, fondée à la fois sur un rapport d'une salle de jeux automatiques pour 50 000 habitants et sur des considérations de rentabilité" (Doc. Parl., la Chambre, 1998-1999, n° 441/7, p. 22-23).</p> <p>L'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 10 mars 2004, n° 33/2004, n° B 8.2 : «<b>Le critère de distinction – la nature de l'établissement organisateur - n'est pas pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur</b>. L'objectif qui consiste, selon le législateur, à exclure l'application de la loi sur les jeux de hasard compte tenu d'éventuels problèmes d'interprétation et autres ne saurait justifier que certains articles de la loi sur les jeux de hasard ne soient pas rendus applicables, en vertu de la loi même, à la Loterie nationale, aux établissements de jeux de hasard de la Loterie nationale et aux jeux de hasard organisés par la Loterie nationale. L'application des dispositions de la loi sur les jeux de hasard,</p>
--	--	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>Dans l'arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004, la Cour d'Arbitrage prend également soin d'annuler l'article 21§2 de la loi du 19 avril 2002, rédigé dans les termes suivants : «La commission des jeux de hasard ne peut cependant effectuer de contrôle à la Loterie Nationale.»</p> <p>L'article 7 de la loi prévoit que «Les activités visées à l'article 6, § 1er, 1° à 4°, sont des tâches de service public. La Loterie nationale a le monopole du service visé à l'article 6, § 1er, 1°, ainsi que le droit pour les services visés à</p>	<p>via des arrêtés royaux à prendre ou des contrats de gestion à conclure n'est qu'éventuelle. Aucune disposition législative n'oblige le pouvoir exécutif à respecter tous les principes de la loi sur les jeux de hasard en ce qui concerne la Loterie nationale. <b>Il est dès lors possible que la condition d'âge, le régime de protection spécifique, les conditions de localisation et d'autres éléments semblables ne s'appliquent pas à ces établissements de jeux de hasard</b>» En conséquence, la Cour annule le deuxième alinéa de l'article 3bis de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 39 de la loi de 2002.</p> <p>L'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 10 mars 2004, n° 33/2004, n° B 15 et B 16 : «Étant donné qu'en vertu de l'article 21, § 2, de la loi du 19 avril 2002, la commission des jeux de hasard ne peut pénétrer dans les bâtiments de la Loterie nationale, on n'aperçoit pas comment elle peut exercer un contrôle efficace, d'autant que certains jeux sont liés au système informatique de la Loterie nationale. Le contrôle d'éventuels abus est quasiment impossible, puisque, selon la loi du 19 avril 2002, les contrôleurs n'ont pas accès au bâtiment. Cela signifie qu'ils n'ont pas accès à la source de toute information, l'ordinateur central de la Loterie nationale qui contient les données permettant de procéder aux investigations nécessaires. <b>La mesure prise par le législateur n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi.</b> En vue de limiter le contrôle de la commission des jeux de hasard aux jeux de hasard proposés par la Loterie nationale, il n'est pas nécessaire d'interdire l'accès au bâtiment de la Loterie nationale. Au surplus, en interdisant l'accès au bâtiment, le législateur prive la commission des jeux de hasard de la possibilité de contrôler les jeux de hasard organisés au moyen d'outils de la société de l'information.»</p> <p>Par rapport à l'offre des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information» opéré par la Loterie Nationale, la mémoire de la loi du 19 avril 2002 indique que : «<b>Le</b></p>
--	---	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>l'article 6, § 1, 1°, 2° et 3°, de faire usage des outils de la société de l'information».</p>	<p><b>Gouvernement pense dès lors que la meilleure solution en la matière réside dans la promotion de la «politique de canalisation» par l'autorité à partir de la Loterie nationale en lui accordant davantage de pouvoir d'autonomie et en élargissant ses tâches au sein du cadre légal existant et strictement contrôlé.</b> En contraignant la Loterie nationale (comme exigé, par exemple, au Royaume-Uni, pour l'obtention de la nouvelle licence de loterie) <b>à utiliser les nouvelles technologies (Internet et d'autres services interactifs), on pourrait mener une politique de canalisation «générale» plus efficace, qui attire le joueur par une Loterie nationale compétitive et attractive.</b> De cette manière, les activités des opérateurs agréés de jeux de hasard et de paris sportifs «à finalité lucrative» seraient bridés et un volume supérieur de la recette existante irait à l'autorité, ce qui, suivant la jurisprudence européenne, serait <b>la meilleure méthode pour mener une «politique de canalisation»</b>. Une telle politique s'accorde parfaitement avec le droit économique européen où, comme l'Avocat Général Gulmann l'énonçait dans l'affaire Schindler, les règles de la concurrence en matière de loteries et de jeux de hasard n'ont pas la moindre pertinence. En réalité, par la réduction des activités de jeux de hasard «lucratives» au profit de la Loterie nationale, un équilibre se réalise dans la politique belge, apte à réussir le test du droit européen. La politique belge peut ainsi être ancrée sur deux piliers : le secteur «lucratif» sous le contrôle de la commission des jeux de hasard et le secteur non-profit, c'est à dire principalement la Loterie nationale, sous le contrôle du Gouvernement. Dans de nombreux États membres de l'Union européenne, des loteries publiques (c'est-à-dire, des services et/ou des entreprises publics, des opérateurs semi-privés et des opérateurs privés) sont gérées et contrôlées par d'autres instances que les autres activités de jeux (d'argent). Jusqu'à ce jour, c'était également le cas pour la Belgique. La nécessité d'une plus grande cohérence et coordination de la politique en matière de la Loterie nationale d'une part et du secteur privé des jeux de hasard d'autre part, ressort clairement des discussions récentes dans les media à ce propos. Contrairement au secteur privé, la Loterie nationale</p>
--	---	--



## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>La Cour d'Arbitrage a toutefois retenu dans son arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 que le droit accordé à la Loterie Nationale dans l'article 7 constitue en l'espèce un monopole (B 2.4): «En ce qui concerne l'article 7, il y a lieu de relever que cet article a été modifié par l'article 490 de la loi-programme I du 24 décembre 2002 et que, de ce fait, la Loterie nationale ne détient plus désormais un monopole mais seulement le droit d'organiser des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information». Le Conseil des ministres et la Loterie nationale affirment que, suite à cette modification, les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 n'ont plus d'intérêt à leur recours en annulation de l'article susvisé. En vertu de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les opérateurs de jeux de hasard du secteur privé ne sont pas autorisés à offrir au public des jeux de hasard via les «outils de la société de l'information». En effet, le principe général de la loi sur les jeux de hasard est d'interdire l'exploitation, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard (Doc. parl., Sénat, 1997-1998, n° 1-419/1, p. 2; n° 1-419/4, p. 25). Il échet dès lors de constater que si la loi sur les jeux de hasard ne règle pas explicitement l'organisation de jeux de hasard via les «outils de la société de l'information», ces jeux de hasard ne peuvent être considérés comme autorisés. <b>Il découle de cette constatation que le «droit» accordé à la Loterie nationale constitue en l'espèce un monopole (...).</b> <b>Le droit exclusif accordé à la Loterie nationale dans</b></p>	<p>ne décide pas elle-même quels jeux de loterie sont proposés au public. La Loterie nationale organise les loteries publiques, tâche dont elle est chargée par le Roi. C'est donc l'Autorité qui décide quelles loteries sont proposées suivant quelles modalités de jeu. Un éventuel plan de lots est défini par le Roi. Une telle gestion améliore substantiellement les possibilités de mener une politique devant aboutir à la diminution du risque de dépendance au jeu.»</p> <p>Partant des travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2002, la Cour d'Arbitrage conclut dans son arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 que (n° B 11.4) «La loi attaquée du 19 avril 2002 a pour effet de limiter la libre prestation des services». Cette restriction est toutefois justifiée selon la Cour (B 11.4): «<b>L'objectif poursuivi</b> par la loi attaquée consiste à <b>«optimiser la politique de canalisation de l'autorité»</b>, en particulier dans le secteur des jeux de hasard, et <b>«l'idée n'est [...] pas que la Loterie nationale incite au jeu ou ait un effet d'élargissement sur le marché»</b> (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 65). En effet, la loi entreprise permet de mener une politique visant à limiter d'une manière cohérente et systématique les activités relatives aux paris. Il convient de souligner à cet égard qu'en vertu de l'article 3, § 3, de la loi attaquée, la Loterie nationale, parallèlement au développement de méthodes commerciales visant à promouvoir les loteries publiques, paris, concours et jeux de hasard dont elle a l'organisation, veille également à organiser des campagnes d'information sur les risques économiques, sociaux et psychologiques liés à la dépendance au jeu et à collaborer, de concert avec les autorités compétentes et les diverses associations œuvrant dans le secteur, à une politique active et coordonnée de prévention et d'assistance en matière de dépendance au jeu. <b>La mesure attaquée est raisonnablement justifiée. Le législateur a en effet pu considérer que l'attribution d'un droit exclusif à la Loterie nationale, liée à l'octroi à ce même établissement des missions susmentionnées en matière de prévention de la dépendance au jeu, aurait pour conséquence de</b></p>
--	--	--

### Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<b>l'article 7 de la loi du 19 avril 2002 est toutefois justifié selon la Cour d'Arbitrage belge.</b>	<b>limiter les jeux de hasard clandestins d'une manière cohérente et systématique et d'empêcher qu'ils puissent être exploités à des fins frauduleuses ou criminelles».</b>
<b>Consumer protection</b>	Les <b>mesures nationales indiquées ci-dessus</b> garantissent également la protection des consommateurs. Le législateur belge ne distingue pas la protection des consommateurs de la protection d'autres intérêts publics. De ce fait, le raisonnement ci-dessus s'applique par analogie.	Ibid.
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.	Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.
<b>Other grounds</b>	En application de <b>l'article 23 de la loi du 19 avril 2002</b> relative à la rationalisation du fonctionnement de la Loterie Nationale, un plan de répartition des subsides de la Loterie Nationale belge au bénéfice des œuvres de bienfaisance (i.a. la Fondation Roi Baudouin, Child Focus etc.) est fixé chaque année par arrêté royal.	Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.

### **3. CYPRUS**

The very limited information currently available to the authors of this report about Cypriot law in respect of gambling, does not contain any indications of justifications having been advanced to support the barriers that we have identified (refer above, this Part, Chapter 1, Section 3 (National Report on Cyprus), point III, b), A)). We have been informed that the compatibility of those barriers with EC law has not yet been subjected to judicial evaluation (refer above, this Part, Chapter 1, Section 3 (National Report on Cyprus), point II, D)).

### **4. CZECH REPUBLIC**

National rules and restriction have been identified (see national report on Czech Republic) but there is no information relating to the public interest objectives behind these restrictions and national courts and other authorities have not yet assessed the effectiveness or compatibility with EC law.

## 5. DENMARK

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
<p><b>Public order, money laundering crime</b></p>	<p><b>The lottery prohibition Act</b></p> <p>Article 2 states a <b>general prohibition</b> against any lotteries organised in Denmark or abroad. An exception is made if an authorization has been granted.</p> <p><b>Act on Certain Games, Lotteries and Betting.</b> <b>The same barriers and justifications as for lotteries apply</b></p>	<p>The <b>Danish High Court</b> has taken position on whether the prohibition against advertising and selling lotteries is based on justified social matters that would mean that the restrictions don't go against the EC-regulations (<b>Østre Landsret 14th of September 2000</b> Gerhard &amp; Jörg Schindler v. the Danish Ministry of Justice and Ministry of Taxation).</p> <p>In this case the Süddeutsche Klassenlotterie wanted to sell and advertise lots to lotteries in Denmark. The Ministry of Justice <b>refused to grant a license with reference to the law on prohibition of lotteries</b>. Both the Ministry of Justice, the Ministry of Taxation and the Süddeutsche Klassenlotterie made references to the decisions in Schindler, Läärä and Zenatti.</p> <p>The High Court found that the <b>plaintiff had not presented evidence</b> that would allow the court to make a judgment on the question, whether the <b>stated public reasons</b> (protection of players, prevention of crime, public order and the non-stimulation of demand) <b>were in fact real motives behind the legislation</b>. Following the case-law of the ECJ, which allows Member States to <b>exercise considerable discretionary powers</b> if the restrictions can be said to be justified, the <b>court ruled in favor of the Danish Government</b>. The ruling was not appealed.</p> <p>Another case is still underway before the <b>Danish High Court</b>. The company <b>Ladbrokes</b> Worldwide Betting <b>filed a complaint</b> against the Danish Government (The Ministry of Taxation) on the 1<sup>st</sup> of July 2004 after having been <b>denied a</b></p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>Public notice on lotteries states that (<b>art. 1 and 2</b>) organisations domiciled in Denmark can receive a licence to a lottery under two conditions.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- the lottery is organised in the benefit for charity;</li> <li>- it is not organised in the benefit for political purpose.</li> </ul>	<p><b>license to provide betting</b> and other fixed odds gambling services. In this area there is a state-controlled monopoly and only Dansk Tipstjeneste A/S has a license to operate. Ladbroke's has argued that the real reason for the monopoly is a <b>fiscal one</b> and that therefore the legislation <b>is not in conformity with the EC Treaty</b>. The case is still pending before the Court.</p> <p>Danish authorities did not take a stand on that question to our knowledge</p>
<b>Consumer protection</b>	<p><b>The lottery prohibition Act</b></p> <p><b>Article 2</b> states a <b>general prohibition</b> against any lotteries organised in Denmark or abroad. An exception is made if an authorization has been granted.</p> <p><b>Act on Certain Games, Lotteries and Betting.</b> The same barriers and justifications as for lotteries apply</p> <p><b>Article 6 of the Act on Gaming Machines outside Casinos:</b> placement and running of gambling machines can take place with a permit from the Gaming Authority.</p> <p>Public notice on lotteries states that (art. 1 and 2) organisations domiciled in Denmark can receive a licence to a lottery under two conditions.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- the lottery is organised in the benefit for charity;</li> <li>- it is not organised in the benefit for political purpose.</li> </ul>	<p>See <b>Danish High Court judgment</b> (Østre Landsret 14th of September 2000 Gerhard &amp; Jörg Schindler v. the Danish Ministry of Justice and Ministry of Taxation) quoted above.</p>
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	<p>Our research did not reveal any relevant information.</p>	<p>Our research did not reveal any relevant information</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

Other grounds	Our research did not reveal any relevant information	Our research did not reveal any relevant information
---------------	--	--

### 6. ESTONIA

The very limited information currently available to the authors of this report about Estonian law in respect of gambling, does not contain any indications of justifications having been advanced to support the barriers that we have identified (refer above, this Part, Chapter 1, Section 3 (National Report on Estonia), point III, b), A)).

## 7. FINLAND

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering crime	<p><b>Lotteries Act 23.11.2001/1047</b></p> <p><b>Section 6</b> "Unless otherwise provided in this Act, a lottery may be run only with a licence granted by the licensing authority"</p> <p><b>Section 7</b> "A licence to run a lottery may be granted to an organisation or foundation (...) if the running of the lottery is not obviously inappropriate in respect of the public interest"</p>	<p><b>Supreme Court, 24 February 2005</b> (Högsta Domstolen – KKO:2005:27)</p> <p>PAF is a gaming company residing on the Åland Islands, an autonomous Swedish-speaking province of Finland. Based on the licence awarded by the provincial government of Åland, PAF has provided gaming services via internet since December 1999. In March 2000 PAF opened its Internet services also in Finnish language along with massive media campaign in the Finnish Mainland. Because of this, three leaders of PAF were prosecuted. The Finnish Supreme Court ruled that the actions of PAF were against the Finnish lottery legislation.</p> <p>The Supreme Court refers to the articles <b>55/45 and 46 EC</b> and to the <b>Läära ECJ's</b> precedent to state that the <b>Finnish lottery legislation is compatible with the EC Law.</b></p> <p>According to the European Court of Justice (ECJ, Läära, C 124-97), the EC Treaty provisions relating to freedom to provide services do not preclude national legislation such as the Finnish legislation which grants to a single public body exclusive rights to operate slot machines, in view of the public interest objectives which justify it.</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

<b>Consumer protection</b>	<p><b>Lotteries Act 23.11.2001/1047, Section 11</b>          "Licences are granted for purposes of gaming activities in order to <b>guarantee the legal protection of those who are engaged in gaming activities</b>, prevent abuse and criminal activity and reduce social problems created by gaming"</p> <p><b>Consumers protection act 38/1978<sup>93</sup></b></p> <p><b>Section 5</b>          "No benefit based on chance shall be promised in marketing if the obtaining of such benefit presupposes consideration, the purchase of consumer goods or services or the marketing of a purchase offer"</p>	See <b>Supreme Court, 24 February 2005</b> (Högsta Domstolen – KKO:2005:27) quoted above.
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	<p><b>Lotteries Act 23.11.2001/1047, Section 11</b>          "Licences are granted for purposes of gaming activities in order to guarantee the legal protection of those who are engage in gaming activities, prevent abuse and <b>criminal activity</b> and <b>reduce social problems</b> created by gaming"</p>	See <b>Supreme Court, 24 February 2005</b> (Högsta Domstolen – KKO:2005:27) quoted above.
<b>Other grounds</b>	Our research did not reveal any relevant information	Our research did not reveal any relevant information

<sup>93</sup> Amendments up to 1547/2001 included.



## 8. FRANCE

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering crime	<p>L'article 1 de la loi du 21 mai 1836 édicte un principe général de prohibition des loteries.</p> <p>Le décret n°78-1067 du 9 novembre 1978 crée la Française des Jeux. Celle-ci a le monopole de l'organisation et de l'exploitation des loteries autorisées par dérogation à l'article 1 de la loi du 21 mai 1836.</p>	<p>Dans un arrêt du 15 mai 2000, le Conseil d'Etat a estimé que le décret n°78-1067 instituant la Française des jeux <b>est conforme au droit communautaire</b>. Ces dispositions, qui confèrent à la Française des Jeux le monopole de l'exploitation des loteries, «ne poursuivent pas un objectif économique» mais «ont pour objet la <b>protection de l'ordre public par la limitation des jeux et leur organisation par une société d'économie mixte contrôlée par l'Etat</b>». Le Conseil d'Etat affirme que l'intérêt qui s'attache à cette limitation et à ce contrôle des jeux de loterie constitue <b>une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier, en application de l'article 56 CE, une limitation à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement</b>.</p> <p>Le Conseil d'Etat relève cependant que «les conditions concrètes d'application de l'ensemble de ces règles se caractérisent par <b>une propension de La Française des Jeux</b>, société d'économie mixte créée sur le fondement du titre II du décret du 9 novembre 1978 à <b>diversifier les possibilités de jeux de loterie offertes au risque de compromettre à terme l'objectif de limitation de ce type de jeux</b>». Il décide toutefois que, «à la date d'intervention de la décision du 16 novembre 1998 refusant d'abroger le titre II du décret du 9 novembre 1978, l'évolution de la situation de</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>L'article R. 153-2 du <b>Code monétaire et financier</b> (créé par le <b>décret n°2005-1739 du 30 décembre 2005, art. 2</b>) prévoit que les investissements étrangers effectués dans le secteur des jeux d'argent sont soumis à autorisation du ministre chargé de l'économie.</p> <p>De même, l'article R. 153-5 du <b>Code monétaire et financier</b> (créé par le <b>décret n°2005-1739 du 30 décembre 2005, art. 3</b>) prévoit que tout investissement étranger visant à acquérir tout ou partie d'une activité de casino d'une entreprise dont le siège social est établi en France est soumis à autorisation du ministre chargé de l'économie</p> <p><b>La loi du 12 juillet 1983</b> pose un principe général d'interdiction des jeux de hasard. Ce n'est que par dérogation à ces dispositions que les autorisations de jeux peuvent être accordées, ainsi que l'indique explicitement <b>l'article 1<sup>re</sup> de la loi du 15 juin 1907</b> réglementant les jeux dans les casinos.</p>	<p>fait n'a pas revêtu une ampleur telle que la légalité dudit décret s'en serait trouvée affectée»<sup>94</sup>.</p> <p>Dans un <b>arrêt du 15 décembre 2004</b>, la chambre criminelle de la <b>Cour de cassation</b> a jugé le principe français de prohibition des loteries conforme au droit communautaire. Elle a affirmé que, si l'organisation de loteries relève bien de l'application de l'article 59 CE et du principe de libre circulation des services, chaque Etat membre conserve, en l'absence <b>d'harmonisation des législations au sein de la Communauté européenne, la possibilité de les restreindre, voire de les interdire.</b></p> <p>Les autorités françaises n'ont pas pris position sur cette question à notre connaissance.</p> <p>Les autorités françaises n'ont pas pris position sur cette question à notre connaissance.</p>
--	---	--

<sup>94</sup> Dans ses commentaires soumis après consultation du Rapport Provisoire, l'*European Betting Association*, partie prenante, émet l'opinion que la politique de La Française des jeux n'a pas changé depuis cet arrêt. Au contraire, elle souligne que La Française des jeux a désormais le monopole de l'exploitation des jeux en ligne.

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>C'est également sur le fondement de <b>la loi du 12 juillet 1983 que sont interdits les paris</b>. Toutefois, le législateur français autorise sous certaines conditions les paris sur les courses de chevaux (<b>loi du 2 juin 1891, décret du 5 mai 1997</b>)</p>	<p>Dans un arrêt en date du <b>4 janvier 2006</b>, la <b>Cour d'appel de Paris</b> a pris position sur la conformité du système français des paris sur les <b>courses de chevaux</b> avec le droit communautaire<sup>95</sup> et, en particulier, avec l'article 49 CEE. Elle a tout d'abord relevé que «l'activité consistant à faire participer les ressortissants d'un État membre à des jeux de paris organisés dans un autre État membre, même si ceux-ci ont pour objet des événements sportifs organisés dans le premier État membre, se rattache à une activité de service au sens de l'article 50 CEE». Elle a poursuivi en affirmant qu'il «n'est pas contesté que la réglementation française (sans que le juge ait à rechercher si les dispositions prises par décret auraient dû ou non l'être par voie législative), <b>constitue une restriction à la libre prestation de service</b>» et «<b>qu'une telle restriction doit d'une part être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et d'autre part ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif</b>». Elle relève à cet égard que «les dispositions françaises qui ne poursuivent pas un objectif de nature économique (le GIE, contrôlé par l'État, étant désintéressé et à but non lucratif comme le précise l'article 3 de ses statuts), ont pour objet <b>la protection de l'ordre public français</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>tendant à éviter d'une part, que les paris soient une source de profits individuels et tendant à éviter d'autre part, les risques de délits et de fraudes</b> (nécessitant ainsi un contrôle des courses et des chevaux) avec une efficacité qui n'est généralement pas contestée (...)</li> </ul>
--	--	--

<sup>95</sup> L'*European Betting Association* (commentaires faits à la suite de la consultation du Rapport préliminaire) critique cette décision en ce que, selon elle, la Cour d'appel n'a examiné la question de la compatibilité entre le système français et le droit communautaire que de façon superficielle. En particulier, l'*European Betting Association* souligne que la Cour d'appel aurait du, selon elle, rechercher et présenter les éléments de fait permettant de conclure que les objectifs avancés pour justifier l'atteinte à la libre circulation des services étaient réellement poursuivis dans les faits. L'*European Betting Association* fonde sa critique sur les exigences posées par l'arrêt Gambelli de la CJCE.

<sup>96</sup> Information communiquée par l'*European Betting Association*, *ibid*.

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p>- <b>par la limitation des paris et la limitation des occasions de jeux</b> (une publicité contrôlée n'étant pas contraire à un tel objectif)».</p> <p>La Cour relève par la suite que, si «le financement d'actions d'encouragement à l'élevage ne participe pas à la justification de la restriction susvisée il permet la <b>sauvegarde, et l'amélioration de la race</b> (...) des chevaux de concours, s'intégrant à l'un des objectifs de la directive du Conseil des CEE du 26 juin 1990». Elle poursuit en rejetant le grief de <b>discrimination</b> invoqué par les sociétés appelantes en rappelant que toute société de courses, quelque soit sa nationalité, à condition de répondre aux critères de la loi française, et après contrôle et autorisations, peut être autorisée à organiser les paris (le GIE PMU ne faisant que regrouper les sociétés de courses). Elle déduit de l'ensemble de ces éléments que la réglementation française <b>n'est pas contraire au droit communautaire</b>.</p> <p>Ce jugement a été exécuté à Maltes en application du Règlement 44/2001 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale<sup>96</sup>.</p>
<b>Consumer protection</b>	<p><b>La loi n°83-628 pose un principe général d'interdiction des jeux de hasard.</b> Ce n'est que par dérogation à ces dispositions que les autorisations de jeux peuvent être accordées, ainsi que l'indique explicitement l'article 1<sup>re</sup> de la loi du 15 juin 1907 réglementant les jeux dans les casinos.</p> <p><b>L'article 1<sup>re</sup> de la loi du 12 juillet 1983 interdit</b>, sous peine de sanctions pénales, l'établissement et la tenue de paris sur la voie publique ou dans tout lieu ouvert au public.</p> <p><b>L'article 2 de la loi du 21 mai 1836 interdit les loteries commerciales.</b></p>	<p>Les autorités françaises n'ont pas pris position sur cette question à notre connaissance.</p> <p>Les autorités françaises n'ont pas pris position sur cette question à notre connaissance.</p> <p>Les autorités françaises n'ont pas pris position sur cette question à notre connaissance.</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

<b>Social order, moral and cultural standards</b>	<b>La loi n°83-628 pose un principe général d'interdiction des jeux de hasard.</b> Ce n'est que par <b>dérogation</b> à ces dispositions que les autorisations de jeux peuvent être accordées, ainsi que l'indique explicitement l'article 1 <sup>re</sup> de la loi du 15 juin 1907 réglementant les jeux dans les casinos.	Les autorités françaises n'ont pas pris position sur cette question à notre connaissance.
<b>Other grounds</b>	Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet	

## 9. GERMANY

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering, crime	<p><b>284 ff Criminal Code (StGB)</b> in the amended version of the 13.11.1998 (BGBl. I 3322), last amendment the 15.12.2004 (BGBl. I 3396) punishes the operation, organisation, transmission of and publicity for unlicensed games of chance</p> <p><b>Justification:</b> overriding reasons relating to <b>public interest and social order</b> (avoidance of an increase of the human passion for gambling and its exploitation for private or commercial profits and guarantee of an ordered course of the gaming activity; avoidance of the risk of crime and fraud by creating a system of official licensing according to EC Law)</p> <p><b>Interstate agreement concerning lotteries, Staatsvertrag zum Lotteriewesen (LottStV)</b>, 18.12.2003, 13.2.2004 provides for a State or predominantly State controlled operation of games within the scope of the <i>Länder</i> legislation</p> <p><b>Justification:</b> sec. 1 LottStV: Control of the human passion for gambling, avoidance of excessiveness and abuse for profitmaking, insure compliance with rules and use of proceeds for public interests.</p>	<p><b>A. A rising number of German courts raise doubts as regards the conformity of German gaming legislation, in particular sec. 284 StGB and the <i>Länder</i> legislation providing for State operators or State dominated monopolists, with the EC treaty provisions.</b></p> <p><b>E.g.: BVerfG</b>, 1 BvR 1054/01, <b>28.3.2006</b>; <b>BVerfG</b>, 1 BvR 223/05, <b>27.4.2005</b>; <b>BVerfG</b>, 1 BvR 1446/04, <b>BVerfG</b>, 1 BvR 2495/04, <b>1.12.2004</b>, <b>26.8.2004</b>;  <b>HessVGH</b>, AZ.: 11 TG 3060/03, <b>9. 2. 2004</b>; Az.: 11 TG 2096/04, 27.10.2004; LG Hamburg, 629 Qs 56/04, <b>12.11.2004</b> ; <b>OVG Schleswig-Holstein</b> 3 MB 80/04, <b>18.01.2005</b>; <b>OVG Sachsen</b>, 3 BS 28/04, 405/03, <b>22.12.2004</b> ; <b>VG Karlsruhe</b>, 11 K 160/04, <b>10. 5. 2004</b> (Baden-Württemberg); <b>VG Aachen</b>, 3 L 17/04, <b>12. 11. 2004</b>N (Nordrhine-Westphalia); <b>VG Minden</b>, 3 L 804/04, <b>12.11.2004</b> (Nordrhine-Westphalia); <b>LG Karlsruhe</b>, 14 O 3/04 – KfH III, <b>21. Januar 2004</b> (Baden-Württemberg)  <b>LG Baden-Baden</b>, 2 Qs 157/04, <b>2.12.2004</b> (Baden-Württemberg) <b>LG Darmstadt</b>, 3 Qs 144/05, <b>11.03.2005</b> (Hessen) <b>LG München I</b>, 5 Qs 41/2003 <b>27. Oktober 2003</b> (Bavaria) <b>AG Heidenheim</b>, 3 Ds 424/03, <b>4.12. 2003</b> (Baden-Württemberg) <b>AG Recklinghausen</b> (Nordrhine-Westphalia); 32 Ds 11 Js 474/04, <b>10.03.2004</b>.</p> <p><b>1. Constitutional Court (BVerfG 1 BvR 1054/01, 28.3.2006)</b></p> <p>The Constitutional Court most recently held that the Bavarian sports bets monopoly is <b>unconstitutional (Art. 12 GG)</b> and <b>herby referred to the <i>Gambelli</i>-Criteria</b> stating that the</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>examination of constitutionality follows the same criteria as the analysis of the EC-law compatibility</b></p> <p>The plaintiff, unsuccessfully trying to obtain a license, argued that the monopoly on bets would be unjustified and disproportionate, considering the official justifications as unsuitable for achieving the objectives they purport to attain and the objectives as such a pure allegation.</p> <p>The Constitutional Court indeed confirmed that the legislation of the <i>Land</i> in question (Bavaria) which provides for a State monopoly has to be revised because it violates the constitution. <b>According to the Court it is in principle in the discretion of the legislator to opt for a State gaming monopoly, however, the restrictions the legislator's decision entails must not be disproportionate. The Court confirmed that the prevention of gaming addiction and the prevention of crime is in principle an important reason of public interest</b> (reference was here made to concrete studies, see <i>Hayer/Mayer</i>, Das Suchtpotential von Sportwetten, Sucht 2003, 212). The court stresses however that <b>fiscal interests do not constitute a valid justification.</b> The Court points out that the Bavarian monopoly actually <b>fails to pursue its objectives (prevention of gaming addiction etc.) in a coherent manner and that the interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes contradictory.</b></p> <p>It is open if this judgement leads to the demise of the State monopoly, as the court obliges the Bavarian legislator to change the legislation at issue until the end of 2007 but leaves it in the discretion of the legislator to <b>either admit a controlled access of private operators to the market or to strictly regulate the marketing strategy of the state operator</b> in a way corresponding to its objectives such as consumer protection. <b>It also claimed a control effectuated by a neutral body.</b> In the meantime the interdiction of commercial betting by private operators is maintained but the State monopoly has to be made consistent with the alleged aims with immediate effect. The court did not pronounce itself on sec. 284 StGB but left its application in the discretion of the instance courts.</p>
--	--	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p>It has however to be recalled that the decision did not concern a cross border gambling case but the issuance of a license to a German operator</p> <p><b>2. High Administrative Court OVG Saxony, (3 BS 28/04, 405/03, 22.12.2004)</b></p> <p>In the same sense the OVG Saxony took position, stating that a monopoly on betting activities must however <b>really aim at limiting the possibilities to gamble and the financing of social activities resulting from the income of such games must be an incidental consequence of, and not the reason for, such restrictions.</b> It is difficult to reconcile a desire to prevent the danger posed to society by private Oddset-bets-operators as a justification for a state monopoly with the advertisement for sports bets in the media by the State, as is the case in Germany.</p> <p><b>3. Administrative Court VG Minden, (3 L 804/04, 12.11.2004)</b></p> <p>According to the <b>VG Minden</b>, it can not be stated that the State's behaviour canalises or limits the human passion for gambling. On the contrary, the conclusion would rather be that the state <b>continuously extends</b> its offer of gaming by means of aggressive advertising campaigns in order to ensure sufficient revenues.</p> <p><b>4. Administrative Court VG Osnabrück, 2 B 60/03, 27.5.2004</b></p> <p>The VG Osnabrück decided in a provisional decision that the interest of the plaintiff exchanging bets with a foreign operator to exercise his profession outweighs the public interest in executing the prohibition order. According to ECJ jurisprudence, <b>restrictions of the gaming market can be justified if they aim systematically and coherently at limiting betting activities. The financing of social activities must only be a consequence and not the purpose of a</b></p>
--	--	---



## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>monopoly. It is to be questioned, if the state monopoly really aims at a limitation of betting activities and the protection of players and if the economic aspects are a mere side effect of state controlled gaming.</b> The state operator incoherently recurs to massive advertisement to get financial means for public projects and <b>equilibrate the fiscal deficit.</b></p> <p>It must be discussed if a monopoly is the <b>only way</b> to guarantee consumer protection and the public order or if a license requirement combined with an obligation to transfer the net proceeds would not be sufficient.</p> <p><b>5. Administrative court VG Karlsruhe, 11 K 160/04, 10.5.2004</b></p> <p>In a provisional procedure against an official order interdicting a bookmaker in Mannheim to exchange bets to England the VG Karlsruhe raised doubts as regards the lawfulness of the order and states that the private interest of the affected person must outweigh the public interest in immediate enforcement. In the opinion of the court the interdiction of private betting operators in Baden-Württemberg might be <b>not compliant with EC-law</b> elaborating in detail that the justifications of its restrictive provisions are counteracted by <b>aggressive advertising campaigns</b>, and indicating that the British contract party of the Mannheim betting operator might be limited in his rights provided in Art. 43, 48 EC as the prohibition order limits his economic activity in another EU Member State.</p> <p><b>6. Constitutional Court (BVerfG, 1 BvR 223/05, 27.4.2005)</b></p> <p>The Constitutional Court specified that there are doubts regarding the conformity of sec. 284 StGB with the <i>Gambelli</i> criteria. It stated that the Courts of Instance which were called upon to rule in a provisional procedure about a sports bets case did <b>not take into consideration the supremacy of</b></p>
--	--	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>application of the community law and the criteria set up by the European Court of Justice</b>, when examining whether the <b>interest of a sports bets operator</b> in continuing his business <b>outweighs the public interest</b> in enforcing the prohibition order.</p> <p>This decision is criticised to be <b>outdated because of the decision 1 BvR 1054/01 even if the latter did not concern a cross-border gambling case (see below under B. 8, OLG Köln, 6 U 145/05, 21.4.2006).</b></p> <p><b>7. Constitutional Court (BVerfG, 1 BvR 1446/04, 1 BvR 2495/04, 1.12.2004, 26.8.2004)</b></p> <p>The <b>Constitutional Court</b> criticised the instance courts denying that the <b>interest of a businessman exchanging sport bets</b> in continuing his business <b>outweighs the public interest</b> in enforcing the prohibition order without <b>taking into account</b> the fact that the plaintiff exchanged bets with a bookmaker holding a license of another EU-Member State and that the circumstances of the case <b>had changed because of the new ECJ-jurisprudence in the matter (Gambelli-case)</b>. This might lead to sec. 80 VII 2 VwGO, which provides for the reversal or modification of a ruling made in a provisional procedure (see also VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1999, S. 785). The court of instance should also have taken into account the fact that the plaintiff tried to obtain in vain an exchange license from the Monopolist West-Lotto.</p> <p><b>8. County court AG Heidenheim (42 Js 5187/03, 19.08.2004)</b></p> <p>Another aspect was relieved by e.g. the AG Heidenheim. The court stated that other <b>less intrusive measures</b> than a monopoly could fulfil an equal purpose and cites the <b>"prohibition of massive publicity, a strict licensing system and other control mechanisms"</b>. It held that in the light of the ECJ jurisprudence the legislator has to verify the <b>efficiency and necessity of the measures taken in his</b></p>
--	--	--

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>discretion and to set forth in detail that they are necessary.</b> He mustn't solely allege that this „is the case“. In case of doubt the state should first <b>choose a less drastic measure</b> and recur to a <b>more drastic one</b> only if it becomes clear that the first one taken was not sufficiently effective.</p> <p><b>9. AG Baden-Baden (Az.: 5 Cs 305 Js 2486/04)</b></p> <p>According to the <b>AG Baden-Baden</b>, Az.: 5 Cs 305 Js 2486/04 AK 288/04, 21.10.2004, the offering of bets on the basis of an English license is not punishable. <b>Neither the wording of sec. 284 StGB nor its interpretation in the light of EC law justify a restriction to licenses issued by German authorities. A license issued in a Member State is valid in another.</b> Another interpretation would violate the EC freedom to provide and receive services.</p> <p><b>10. VG Hamburg, 16 E 885/06, 21.4.2006.</b></p> <p><b>After the BVerfG decision of 28.3.2006</b> (1 BvR 1054/01) in a case concerning the cross border transmission of bets, the court raised important doubts as to the compatibility of gaming rules with EU law as set out in the Gambelli criteria and suspended the prohibition order, <b>stressing that dangers for the public order justifying the immediate enforcement of the order have not been sufficiently set forth.</b></p> <p><b>B. On the other hand several courts consider the restrictions stipulated by the gaming legislation and especially sec. 284 StGB to be justified and proportionate.</b></p> <p><b>E.g.: OLG München, 6 U 5104/04, 27.10.2005; BGH, I ZR 317/01, 1.4.2004; BGH I ZR 279/99 (OLG Köln, 6 U 53/98, 22.10.1999), 14.3.2002; BVerwG 6 C 2.01, 28.3.2001; BayVGh, 24 CS 04.1101, 21.12.2004; VGH Baden-Württemberg, AZ: 6 S 1288/04, 15.1.2005; BayObLG (Bavaria), 5St RR 289/03, 26.11.2003; Hanseatisches OLG,</b></p>
--	--	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p>5 U 32/04, 312 O 339/03, 19.8.2004; <b>OLG Köln</b>, 6 U 53/98, 22.10.1999, (confirmed by the BGH in the appeal; BGH I ZR 279/99, 14.3.2002 <b>VG München</b>, M 16 K 02.2154, 27. 1. 2004.</p> <p><b>1. BayVGH, 24 CS 04.1101 21.12.2004.</b></p> <p>According to the BayVGH a license requirement bases on <b>overriding public interests (regulation of the demand for games, state control of an ordered course of games, avoidance of exploitation of the human passion for gambling for private or commercial interests) which justify barriers against the freedoms of the EC Treaty.</b> The ECJ judgement in the case Gambelli of 6 November 2003 did not bring <b>any substantial changes.</b> <b>(now see BVerfG 1 BvR 1054/01)</b></p> <p><b>2. BGH, I ZR 317/01 1.4.2004</b></p> <p>Sec. 284 StGB forbids only the operation of games without permission of the authorities and is in so far justified by <b>imperative reasons of public interest.</b> As it does not decide whether and how far games of chance as such are permitted <b>a violation of the EC Treaty freedoms cannot be stated.</b> As according to community law it is in the <b>discretion of the State</b> to forbid gaming even entirely national gaming rules can stipulate an authorisation requirement for the operation of games. The question of whether the provisions concerning the authorisation of commercial games are incompatible with the EC Treaty freedoms does not arise within the scope of sec. 284 StGB as the <b>organisation of games is in any case not legal without authorisation granted by a German Land.</b> Any operator wishing to act on German territory has first to take legal action in order to gain the granting of a license and the examination of EC law aspects has to be reserved to this administrative procedure. An internal authorisation is also <b>not replaceable by a foreign license</b>, because the <b>principle of</b></p>
--	--	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p>origin in Art. 3 E-Commerce-directive of 8. June 2000 is not applicable.</p> <p><b>3. BayObLG, 5 St RR 289/03, 26.11.2003</b></p> <p>According to the <b>BayObLG</b> Oddset-bets are games of chance within the meaning of sec. 284 StGB. There are <b>no doubts concerning the constitutionality of sec. 284 para.1 StGB and its conformity with EC-law</b>. Apart from the fact that the <i>Gambelli</i> case was based on slightly different facts, it did not change the BayObLG jurisprudence. The court only remarks that a justification based on the public order (necessity to limit incentives to gamble) is not a valid justification to the extent that the national authorities encourage consumers to participate in games to increase the revenues for the state's budget.</p> <p>The defendant's argument that <b>fiscal interests are the main reason</b> for and not simply an additional consequence of the restrictive national gaming policy <b>finds no support</b> as neither the stated goals of the legislator nor the current practice of sports bets can provide sufficient proof of it. <b>(now see BVerfG 1 BvR 1054/01)</b></p> <p><b>4. BVerwG (6 C 2.01, 28.3.2001)</b></p> <p>The <b>motifs</b> of the legislator (limitation and canalisation of the human passion for gambling, prevention of gambling addiction and loss of one's wealth, prevention of accompanying criminality and controlled course of the game) <b>justify the ban on private operators from the gaming market</b>. As the ECJ jurisprudence shows, Community law accepts these arguments as justifications for a barrier to the principle of freedom to provide or receive services.</p>
--	--	--

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>5. VG Münster (1 L 118/04, 11.3.2005)</b>  According to the VG Münster, 1 L 118/04, 11.3.2005, the Gambelli decision does not raise doubts regarding the Länder license requirement, even if the plaintiff cites the ECJs argumentation on Member States who base their restrictions on the aim of limiting gaming opportunities but excessively encourage gambling. First the <b>license requirement is not only based on the reduction of gaming opportunities but also on the controlled course of the game</b> (§ 2 para. 1 S. 1 Sportwettengesetz NRW). Second the ECJ did not state a contradictory behaviour in Germany as the German gaming systems were not object of the Gambelli proceedings. It is furthermore doubtful if the Land NRW in practice really excessively encourages gambling.</p> <p><b>6. A recent example for the internal controversy concerning the compatibility of national regulatory measures with the EC-treaty and the ECJ jurisprudence is provided by two cases decided differently by the same court (LG Köln) on the same day:</b></p> <p>In a civil judgement (<b>LG Köln, 81 O 30/05, 14.7.2005</b>) the court held that a German license is obligatory for the operation of and advertisement for sports bets. Despite the fact that the German rules restrict the freedom to provide and receive services, the case <i>Gambelli</i> was considered to be based on totally different facts and thus not relevant.</p> <p>In a criminal law case (<b>LG Köln, 105 Qs 80/05, 14.7.2005</b>) the court decided that sec. 284 StGB violates the freedoms guaranteed by the EC Treaty. According to the court, the <i>Gambelli</i> criteria have to be taken into consideration (see BVerfG 1446/04, 2495/04, OVG Sachsen, 22.12.2004, 3 BS 405/03; HessVGH, 11 TG 3060/03, 9. 2. 2004 who decided in favour of upholding the business of the bookmaker). In the light of these criteria the German provisions <b>constitute an unjustified obstacle</b> to the freedom to provide services and</p>
--	--	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p>the freedom of establishment for a bookmaker established and licensed in another Member State.</p> <p><b>7. OLG Köln 6 U 145/05, 21.4.2006</b></p> <p>In one of the first decisions after the decision of the Constitutional Court (1 BvR 1054/01) the OLG Köln states that according to the provisions stipulating State monopolies on sports bets (also those in Nordrhine-Westphalia) have -despite of their unconstitutionality- been declared applicable until the 31.12.2007.</p> <p>In consequence restraining orders can be enforced. In this context the court considers the <b>former decisions of the Constitutional court on the inenforceability of such restraining or prohibition orders to be obsolete 27.04. ( I BvR 223/05) and 27.09.2005 (I BvR 757/05 and I BvR 789/05).</b></p> <p>The court raises doubts as to the EC law compatibility of the current lottery marketing practice but does not clarify the question any further as its answer is considered to be only decisive in a procedure for licensing, reference is made to the judgement of the BGH, 1.4.2004, I ZR 317/01 – “Schöner Wetten”)</p> <p><b>Even if the administrative provisions of the Länder violate EC law, the license obligation would not automatically become obsolete.</b> An EC law incompatibility has to be pleaded exclusively in the administrative procedure.</p> <p><b>It states that even if a monopoly is considered to be EC law incompatible, games of chance cannot be freely permitted and a license would depend on the liability and financial standing of the operator to secure the protection of the players.</b> The alternative would only be a “controlled admission within the limits set by law.”</p> <p>A <b>prohibition</b> of a sports bets operation <b>because of the lack of any such control cannot violate EC law.</b> The court decided therefore not to ask for a preliminary decision of the ECJ.</p>
--	--	--

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>8. OVG Sachsen-Anhalt, 1 M 476/05, 4.5.2006</b></p> <p>The court considers the State monopoly to be compatible with EC law. As the decision of the BVerfG 1 BvR 1054/01, 28.3.2006 led to immediate changes of the current advertising practice of State operators which began to drastically restrict advertising measures, the prediction is justified, that the State monopoly will fit the criteria of the ECJ. A general exemption from the authorisation requirement for the transmission of bets was not considered necessary to meet the requirements of EC law.</p>
	<p><b>Lottery and Sports bets Acts of the <i>Länder</i>:</b></p> <p><b>e.g. Lower Saxony: Sec. 3 para. 2 Act on lotteries and bets - <i>Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen</i>, 21.6. 1997 (GVBl. S. 289), last amendment 12. 12. 2003 (GVBl. S. 446):</b> Only a company whose shares are indirectly or directly held by the Land may hold lottery or betting license for commercial gaming, other shareholders must be legal entities organised under public law or charities; licenses are only granted if there is sufficient need.</p>	<p><b>E.g. Administrative Court VG Stade, 6 B 1674/03, 27.11.2003 (Lower Saxony)</b></p> <p>In the Gambelli judgement the ECJ did finally not state a violation of the freedom to provide or receive services. The ECJ held that national provisions providing monopolies may constitute an obstacle <b>to the EC Treaty provisions</b>, but explicitly <b>left the decision about a possible justification of those monopolies to the national courts</b>. The ECJ established its former jurisprudence holding that it is <b>within the discretionary power</b> of the Member States to set barriers to the freedom to provide services in order to protect its public order. Sec. 3 para. 2 NLottG is therefore <b>"justified for reasons of public interest and proportionate"</b>.</p>
	<p><b>e.g. Bavaria: State Lottery and Betting Act -<i>Gesetz über die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten (BayStaatslotteriegesetz)</i>, 29. 4.1999 (GVBl. 1999, 226), last amendment 24.04.2001 (GVBl. 2001, S.140):</b> Bavaria organises games of chance by a State institution without legal personality under the authority of the Ministry of Finance, The task can only be transferred to a private legal entity whose sole shareholder is the Land.</p>	<p><b>E.g. BVerwG 6 C 2.01 (VGH München, 30.8.2000, 22 B 00.1833; VG München, 4.4.2000, 16 K 98.12222), 28.3.2001</b></p> <p>The motifs of the legislator (<b>limitation and canalisation of the human passion for gambling, prevention of gambling addiction and loss of one's wealth, prevention of accompanying criminality and controlled course of the game</b>) justify the ban on private operators from the</p>



## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>The monopoly has been declared unconstitutional in its present configuration (see BVerfG 1 BvR 1054/01, 28.3.2006 cited above and the German report under chapter III/D preliminary comment and table)</p> <p><b>Justification:</b> <i>Ratio legis</i> of the Bavarian Act on state lotteries is to satisfy the human passion for gambling but at the same time to minimize the dangers as gaming addiction and its negative consequences as destruction of the basis of existence, delinquency, manipulation, fraud, money laundering, irregular surrender of profits by unfair private operators.</p>	<p><b>gaming market. This ban is in conformity with the federal Constitution and EC Law.</b> As the ECJ jurisprudence shows, <b>Community law accepts these arguments as justifications for a barrier to the principle of freedom to provide or receive services.</b></p>
	<p><b>Casino Acts of the <i>Länder</i></b></p> <p><b>e.g. Casino Act of the Saarland, <i>Saarländisches Spielbankgesetz</i> vom 9. Juli 2003 (ABl. S. 2136):</b> Monopoly of State dominated entities (more than 50 % of the shares of a private law entity must be held by the Land)</p>	<p><b>E.g. BVerwG, 6 B 10.04, 25.2.2004</b></p> <p>The Casino Act of the Saarland is <b>not unlawful</b>. According to the established case law, the licensing of state casinos is possible and can be regulated in a strict way, the issuance of licenses can be <b>lawfully limited to State operators</b>. (BVerwG 1 C 19.91, 23 August 1994 , BVerwGE 96, 302 = Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 231 = GewArch 1995, 24).</p>
	<p><b>Horse races, Betting and Lottery Act - <i>Rennwett- und Lotteriegesetz (RennLottG)</i>, 8 April 1922, last amendment 24.8.2002 (BGBl. I 3412):</b> The authorisation of bookmakers can be subject to conditions</p>	<p><b>E.g. VG Saarlouis 1 K 78/99, 17.1.2000</b></p> <p>The limitation of a bookmaker's permit according to sec. 2 RennWLottG to the exchange of bets with bookmakers holding internal licenses is <b>lawful</b>. A foreign registered bookmaker needs a <b>German license</b> if he renders possible the participation in bets on horse races by his own facilities. Internet-Terminals of a German agent are to be considered as an own facility, if bets of the foreign bookmaker are accepted there. It is not yet clear if and when internet-bets offered in Germany by a foreign operator but without intervention of a German betting office are subject to German law.</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>OVG Hamburg, 4 Bf 44/01, 12 VG 914/2000</b></p> <p>An interdiction of the exchange of bets <b>with foreign bookmakers</b> is not lawful. The permit issued on the basis of sec. 2 Rennwett/LottG <b>comprises the authorisation to exchange bets with foreign bookmakers</b>, the interpretation of the provision does not reveal any indication that the legislator wanted to exclude that possibility. The activities of bookmakers are not limited to those activities which lead to fiscal revenues.</p>
<b>Consumer protection</b>	<p><b>Sec. 284 ff Criminal Code - <i>Strafgesetzbuch (StGB)</i></b> in the amended version of the 13.11.1998 (BGBl. I 3322), last amendment the 1.9.2005 (BGBl. I 2674)</p> <p><b>Sec. 3, 4 Act on unfair trading - <i>Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)</i></b>, 3.7.2004 (BGBl. I, 1414) last amendment 19. 4. 2006 (BGBl. I S. 866)</p> <p><b>Interstate agreement concerning lotteries, <i>Staatsvertrag zum Lotteriewesen (LottStV)</i></b>, 18.12.2003,13.2.2004</p> <p><b>Lottery and Sports bets Acts of the <i>Länder</i></b></p> <p><b>Casino Acts of the <i>Länder</i></b></p>	<p>See above under “<b>public order</b>”. The reflexions cited above, especially the case BVerfG 1 BvR 1054/01 <b>also</b> refer to the justification “consumer protection”.</p>
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	<p><b>Sec. 284 ff Criminal Code -<i>Strafgesetzbuch (StGB)</i></b> in the amended version of the 13.11.1998 (BGBl. I 3322), last amendment the 1.9.2005 (BGBl. I 2674)</p>	<p>See above under “<b>public order</b>”. The reflexions cited above <b>also</b> refer to “social order” grounds. No reference is made to religious or cultural standards</p>
<b>Other grounds</b>	<p>Other justifications than those described above have not expressly been set forth, with the exception of <b>charity and promotion of public interest activities, but only as an additional justification</b></p>	<p>In BVerfG 1 BvR 1054/01, the Constitutional Court stresses that <b>fiscal interests do not constitute a valid justification</b>.The Court points out that the Bavarian monopoly actually <b>fails to pursue its objectives (prevention of</b></p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p><b>Interstate agreement concerning lotteries, <i>Staatsvertrag zum Lotteriewesen (LottStV)</i>, 18.12.2003, 13.2.2004</b></p> <p><b>Justification:</b> sec. 1 LottStV: Control of the human passion for gambling, avoidance of excessiveness and abuse for profitmaking, insure compliance with rules and <b>use of proceeds for public interests</b></p>	<p><b>gaming addiction etc.) in a coherent manner and that the interplay of public interest objectives and State fiscal interests becomes contradictory. It also claimed a control of State operators effectuated by a neutral body.</b></p>
--	--	--

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

### 10. GREECE

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
<b>Public order, money laundering, crime</b>	Ces justifications n'ont pas été évoquées à notre connaissance.	Les autorités grecques n'ont pas pris position sur cette question à notre connaissance.
<b>Consumer protection</b>	<p><b>Loi 3037 / 2002, article 3</b></p> <p>Étend l'interdiction générale des jeux d'argent à tous les jeux au moyen de machines situées hors des casinos.</p>	<p><b>Arrêt n°. 555/2003 (<i>affaires pénales</i>) du Tribunal de Grande Instance de Kalamata</b></p> <p>Il a appliqué l'art. 3 de la Loi 3037/2002 à des ordinateurs situées dans un Internet Café, sur lesquelles il était possible d'activer par télécommande des jeux disponibles sur l'Internet.</p> <p><b>Arrêt n°. 1114/2003 (<i>affaires pénales</i>) du Cour d'Appel de Thessaloniki</b></p> <p>L'interdiction générale des jeux au moyen de machines situées hors des casinos s'étend aux jeux disponibles sur l'Internet au moyen d'ordinateurs situées dans un Internet Café si ces jeux offrent un intérêt économique à gagner.</p> <p><b>Arrêts n°. 158/2004 et n°. 246/2004 du Conseil d'État hellénique</b></p> <p><b>L'interdiction des jeux d'argent électroniques joués dans des Internet Cafés est contraire au principe de la proportionnalité.</b></p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

<b>Social order, moral and cultural standards</b>	Ces justifications n'ont pas été évoquées à notre connaissance.	Les autorités grecques n'ont pas pris position sur cette question à notre connaissance.
<b>Other grounds</b>  <b>1. Maximisation of revenues raised for good causes</b>  <b>2. Maximisation of public revenue derived from gambling</b>	<p>Le droit exclusif d'organiser des loteries est attribué à la Direction des loteries étatiques.</p> <p>Le droit exclusif d'organiser des paris mutuels sur des courses de chevaux est attribué à l'ODIE.</p> <p><b>Loi 2433 / 1996, article 2</b> Le droit exclusif d'organiser des paris sportifs du type «fixed odds» est attribué à l'OPAP.</p>	Les autorités grecques n'ont pas pris position sur ces questions à notre connaissance.

## 11. HUNGARY

National rules and restriction have been identified (see national report on Hungary) but there is no information relating to any justification behind these restrictions and national courts and other authorities have not yet assessed the effectiveness or compatibility with EC law.

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

### 12. IRELAND

Irish laws generally do not include statements of the justification for adoption. As such, the justifications included in this chart are those that have appeared in commentaries, doctrine or case-law and may or may not accurately reflect the legislators' original intent.

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering, crime	None which specifically refer to these justifications	No relevant jurisprudence
Consumer protection	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Gaming and Lotteries Act 1956</b></li> <li>- <b>National Lottery Act 1986</b></li> </ul> <p><b>General prohibition of lotteries:</b> Only one entity, chosen by the Minister of Finance may operate National Lottery. The original justification of this prohibition was paternalistic: <b>to protect the poor from spending what little money they had</b> on a chance to win a large sum. ("the evil of tempting poor people to part with their limited resources in the remote expectation of gaining substantial rewards" <i>Seamus Flynn v. Michale Denieffe, Independent Newspapers plc and Eason and Son Ltd.</i>, [1989] IF 722, [1990] ILRM 391. The purpose of the Lottery Act was "to prevent the holding of lotteries under which persons who subscribed money might be cheated." (<i>Attorney General v. Best's Stores Ltd.</i> [1970] IR 225. )</p>	No relevant jurisprudence
Social order, moral and cultural standards	None which specifically refer to these justifications	No relevant jurisprudence
Other grounds	None which specifically refer to these justifications	No relevant jurisprudence

### 13. ITALY

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering, crime	<p><b>Criminally-sanctioned prohibition</b> of operation or participation in a game of chance laid down in the Criminal Code (Art. 714 et seq.)</p> <p>Need for a license by the Ministry of Finance for the operation of lotteries, games of chance, bets. License may be awarded exclusively <b>to the entities which are concessionaires or authorised by the Ministry or other entities to which the law reserves the power of organising and operating the bets</b>, as well as entities entrusted by the licensees or the holder of the authorisation based on the license or the authorisation (Art. 88 TULPS of 1933 as amended in 2001)</p> <p>Various <b>limitations</b> to the tendering procedures (financial stability, ownership, prevent of concentration, etc.)</p> <p>Criminal sanctions against any person <b>who unlawfully participates in the organisation of lotteries, betting or pools</b> reserved by law to the State or to entities operating under licence from the State; b) any person who organises betting or pools in respect of sporting events <b>run by CONI, by organisations under the authority of CONI or by UNIRE</b>; c) any person who unlawfully participates in the public organisation of betting on <b>other contests</b> between people or animals, as well as on games of skill; d) any person who <b>advertises</b> competitions, games or betting</p>	<p>The grounds for the restriction to freedom of services and establishment in the Italian system are more extensively discussed in the <b>case-law</b> (B) than in the <b>legislation</b> itself (A).</p> <p>A) As regards the arguments put forward by the legislature, according to a parliamentary inquiry "on the sector of the <b>games</b> and of <b>betting</b>", whose Report has been approved in March 2003<sup>97</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– "the organisation of the games, betting and sports betting by the State aim at the objective to <b>increase its financial resources</b>;</li> <li>– however, these financial needs find a rigorous limitation in <b>the carrying out of the tasks of protection of the public order and of the health of the citizens</b>, that may be endangered by uncontrolled and unregulated games and bets, as well as to <b>combat illegal and clandestine phenomena</b>;</li> <li>– the <b>moral implications</b> involved in the public action in the gaming sector need also to take into account: an attitude of open support of game, that may turn the public action in a <b>open promotion of conducts socially sanctioned by current morals</b>, is <b>full of risks</b>;</li> </ul>

<sup>97</sup> Doc. XVII n. 10 (Documento approvato dalla 6a Commissione Permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse).

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>organised in the manner described in paragraph 1 without being an accomplice to an offence defined; e) any person who participates in competitions, games or betting organised in the manner described in paragraph 1 without being an accomplice to an offence defined therein (Art. 4 of Law No 401/89)</p> <p>Penalties above shall be applicable to any person who without the concession, authorisation or licence required by Article 88 of [the Royal Decree] carries out activities in Italy for the purpose of accepting or collecting, or, in any case, assisting in the acceptance or collection in any way whatsoever, <b>including by telephone or by data transfer, of bets of any kind placed by any person in Italy or abroad</b>" (Article 4a of Law No. 401/89).</p> <p>According to case-law, the prohibition covers also <b>sports event to take place abroad and operated by foreign operators</b> if the bet-taking activities takes place in Italy through an intermediary taking the bets from Italian residents and transmitting them to the foreign operator</p>	<p>– as a result, "the Commission deems essential to stress, as a starting point, <b>the full legal, political, moral regulatory justification of the State intervention</b>, whose extent, also in terms of supervision, cannot find any limitation in a misunderstood economical hyper-liberalism, though the contribution to the national economy and particularly to the public finance of the whole gaming sector, extensively understood, is considerable".</p> <p><b>Also see also below, under "Consumer Protection"</b></p> <p>B) If the Court of Cassation has never had any doubts as to the compatibility of the national legislation with the community freedoms, a <b>significant evolution</b> is visible in its case-law when it comes to justify this compatibility (a). <b>Lower courts</b> have been mainly willing to follow the Court of Cassation rulings. However, some of them have recently "dissented", and came to the conclusion that the Italian barriers are not justified in the light of the ECJ case-law (b).</p> <p><b>a) Case-law of the Court of Cassation:</b> Until the passing of Law No. 401/1989, the main justification was to ensure <b>important financial revenues</b> to the State as well as to <b>promote sporting and charitable activities</b> to which a fair proportion of these revenues was destined. <b>As of 1989</b>, increased emphasis was put on the <b>objective of protecting social and public order and to prevent fraud</b>. The terms "social order", "public order", "moral order", "fraud and criminality", are not used in a technical, category-specific way, and no clear distinction may be drawn between them.</p> <p>This evolution is thoroughly explored in the paramount ruling of <b>Court of Cassation of July 2004, No. 23271/04</b>, where the implications of the <i>Gambelli</i> case for the Italian justification are extensively discussed in a insightful 30-pages decision, the conclusion being that barriers are <b>still compatible with community legislation</b>.</p>
--	---	--



## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p>According to this ruling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Law 401/1989 has extended the spectrum of the protected interests laid down in D.Lgs. of 14 April 1948, n. 496. <b>These were restricted to the financial interests of the State; now the emphasis is put on protection of public and social order with a view to prevent some specific forms of criminality that may sneak into the operation of betting.</b></li> <li>– The Court, in the wake of the ECJ case-law, particularly the <i>Gambelli</i> case, is aware that, when assessing the justification of the barriers, the national judge has first to <b>exclude any relevance to the fiscal objectives. The need to finance social activities through a tax on the proceeds is not in itself a sufficient justification.</b></li> <li>– On the contrary, <b>social or criminal needs</b> may justify restrictions, such as the protection of the consumers, prevention of frauds, restriction of the inclination to play, but only if pursued in a coherent and systematic way. Where the authorities of a Member State encourage the consumers to take part in the lotteries, games of chance, or betting so as to enrich the public finances, the authorities of this State cannot invoke the public social order with respect to the needs to restrict the opportunities to play to justify decisions such as the one at issue.</li> <li>– In view of this, the Court feels it necessary to <b>review its case-law</b> which, before the decision in <i>Gambelli</i>, <b>has always claimed the compatibility of the Italian legislation.</b> It cannot be denied that the Italian legislation has been for some years <b>pursuing a policy clearly expansive of the sector to increase the tax revenues.</b> This policy of expansion contradicts the policy of restricting the inclination to play.</li> <li>– However, this objective does not affect the objective of avoiding criminal infiltrations: <b>it is not incompatible with the grounds of public order and public security, that, according to art. 46 and 55 of the EC Treaty, are equally if not more appropriate to justify restrictions</b></li> </ul>
--	--	---

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p><b>to the principle of freedom of establishment and freedom to provide services.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– In conclusion, the Italian legislation, which is designed to put under control the operation of lotteries, of the bets and games of chance, <b>does not purport to limit the offer and demand of game, but to canalise it in controllable circuits so as to prevent the criminal degeneration, as a result, this legislation is compatible with community law.</b></li> </ul> <p>Another significant decision is <b>Cass. Sez III penale, Decision of 27 March 2000. According to this ruling:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– The case-law of the ECJ leaves no doubt whatsoever with respect to the legitimacy of a national legislation that poses limitations or restrictions to the freedom of providing services to <b>protect order or social security interests.</b></li> <li>– In the light of the principles established by the Court of Justice, the full compatibility with community legislation of law 13 December 1989, n. 401 is beyond discussion. As appears from its legal content and also from the parliamentary report, the law has enlarged the spectrum of the protected goods, that in the previous D.lgs. 14 April 1948, n. 496, was restricted to the protection of the financial interests of the State, whereas in Law 401/1989, <b>this is extended to the protection of the public and social order</b>, so as to deter some form of organised crimes, for which the operation of bets and illegal games and the operation of “concorsi pronostici” represents sources of important gains.</li> </ul> <p><b>b) Some ruling against compatibility</b> As said above, some lower courts have <b>vehemently denied</b> the compatibility of the Italian national legislation with the community legislation. Particular insightful is the decision of Tribunal of Viterbo of 2003, which ruled as follows:</p>
--	--	--

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<ul style="list-style-type: none"> <li>– the Italian legislator has <b>seriously restricted</b> the freedom to provide services, the freedom of establishment and the free competition within the community by submitting the activity of collecting bets <b>to the issuing of a concession or an authorisation;</b></li> <li>– <b>the instruments it used are disproportionate and inappropriate with respect to the pursued ends.</b> With the Financial Act 2001, there has been an increase of possibility of exercising activities relating to the organisation of bets and the taking of games and wagers on sports event is given. The only concern of the legislator has been that of maintaining the reservation of the operation of these activities in favour of the State and its concessionaires;</li> <li>– this intention, far <b>from pursuing ends of protection of the social and economic security of the families, find an explanation exclusively in the policy of ensuring to the State the considerable revenues from games.</b> Indeed, the granting of licenses is not subject to investigations of any kind as regards the personality of the requiring entity, any criminal precedent has no role. No anti-mafia certificate are requested, nor other certifications. <b>Consequently, no verification is set forth to guarantee the public order or the public security, of the prevention of crimes or of the infiltrations of criminal organisation in the operation of bets.</b> The only concern is that the candidate for licenses provide appropriate financial guarantees under the economic profile. In this regard, the restrictions posed by the Italian legislation do not seem to find any justification in regard to the imperative needs of public order.</li> <li>– <b>These limitations are on the contrary exclusively designed to ensure to the state the considerable revenues from these activities. The proportionality test is not fulfilled. This interest may be satisfied through instruments different from the reservation to the State of the activity and the criminal activity, which, for example, the fiscal imposition at the charge of the operators of the sector.</b></li> </ul>
--	--	--

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

<p><b>Consumer protection</b></p>	<p><b>Art. 1/535-551 of the Law 23 December 2005, n. 266 (Financial Law 2006)</b>, on "Provisions for the drafting of the annual and multi-annual balance sheet of the State", implemented by <b>Decree of A.A.M.S. ("Decreto direttoriale") on 7 February 2006</b>: The providers of internet access or access to other telecommunication networks have a duty to <b>prohibit</b> any access to those operators whose name is supplied by A.A.M.S., to <b>inform</b> A.A.M.S. of any such activity they may know as well as to supply any information to <b>identify</b> such non-authorised operators. In case of non-compliance with these duties, <b>civil liability</b> towards third parties may arise and <b>administrative sanction</b> of 30.000 up to 180.000 Euro for each single violation may be imposed by A.A.M.S.</p>	<p>In the "<b>whereas</b>" of the decree of <b>A.A.M.S. of February 2006</b>, it is said among other things that: a) "it is necessary and urgent to prohibit the illegal taking of games and bets by operators <b>having no authorisation</b> to do so or by those who, while having an authorisation, collect the bets and other games in Italy but <b>transfer the stakes abroad</b>"; b) "collecting of bets and games which are not subject to the provisions set forth by Italian legal order" are prohibited in that "they cause <b>missed gains for the State</b>"; c) "<b>the combat of illegal game is one of the primary objectives of the Italian legislator and government and as such of A.A.M.S., also to the end of protecting the players and the authorised game operators as well as to safeguard the revenues for the State</b>".</p> <p>To <b>defend</b> the legitimacy of this most recent legislative measure, A.A.M.S. stressed once more that "the decree prohibiting the access to non-authorised bookmakers represents, among other things, a <b>protection of those players who, by connecting themselves with non-authorised providers, risk of being the victim of frauds and of suffering considerable financial prejudice</b>".<sup>98</sup></p>
<p><b>Social order, moral and cultural standards</b></p>		<p>See above the decision of the Court of Cassation of June 2004.</p> <p>Some decision (see particularly <b>Cass., Sez. III penale, Decision of 8 October 2001, n. 36206</b>) has particularly mention the moral and religious values attaching to the regulation. Particularly, it is stressed that Italian gaming legislation is "the product of a <b>compromise</b> between the desire of forbidding private activities that may be morally reprehensible and that may provide opportunities for fraud and cheating, and the need to regulate and control or operate</p>

<sup>98</sup>

See Press Communication by A.A.M.S. of 16 February 2006, published on the website of AAMS [www.aams.it](http://www.aams.it).

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

		<p>those among them that, despite any prohibition, are rooted in the conscience of the community (such as the lotto) of those which are organised for the pursuit of ends of general interests or in any event worthy of protection. A derogation from the community freedoms is certainly legitimate having regard to the <b>protection of particular moral, religious and cultural values present in our order</b>. If it cannot be overlooked that the gaming and betting activities may sometimes represent a relevant <b>means for charitable purposes or general interest</b>, such as the social works, charitable works, sport and culture, it has to be recognised that these peculiarity of the phenomenon justify that the national authorities have a discretionary power to define the needs of protection of the social order and the instruments to carry out the protection.</p> <p>The illegal exercise on sporting foreign competition, sanctioned to protect, in addition to financial interests, <b>also public and social interests</b>, is not in contrast with the freedom of economic initiative and of providing services ensured by the EC Treaty; restrictions to this liberty may in fact be imposed by the national legislation provided that they are justified by social policies and are not disproportionate to these objectives.</p>
<b>Other grounds</b>	<b>Protection of fiscal revenues</b>	<p>Both the legislator and the national courts freely admit that at least one of the grounds for the restrictions in the field is to <b>protect the fiscal revenues of the State: see above, both under "Public policy etc." and "Consumer protection"</b>.</p> <p>As said above B).b) under "Public policy", some national courts have stated that the public-policy grounds are merely mentioned <b>to camouflage the protection of fiscal revenues</b>, which would in their opinion constitute the real aim of the national restrictions.</p>

#### **14. LATVIA**

National rules and restrictions have been identified (see country report on Latvia) but there is no information relating to the public interest objectives behind these restrictions and national courts and other authorities have not yet assessed the effectiveness or compatibility with EC law.

#### **15. LITHUANIA**

National rules and restriction have been identified (see national report on Lithuania) but there is no information relating to the public interest objectives behind these restrictions and national courts and other authorities have not yet assessed the effectiveness or compatibility with EC law.

## 16. LUXEMBOURG

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering, crime	<p>L'article 1 de la Loi du 20 avril 1977 interdit l'exploitation des jeux de hasard dans le Grand-duché de Luxembourg. Tout jeu autorisé (i.a. casinos, loteries charitables ou publiques, paris sportifs, jeux promotionnels, jeux-concours) fonctionne sur la base d'une dérogation à cette interdiction. L'exploitation des jeux est soumise à conditions et sujette d'une autorisation des autorités grandes-ducal.</p> <p>L'organisation de la Loterie Nationale est confié à l'Œuvre nationale Grande-duchesse Charlotte, un établissement public jouissant de personnalité civile (<b>article 1er de l'Arrêté du 13 juillet 1945, Mém. 1945, 392</b>).</p> <p>L'organisation <b>d'autres loteries publiques est</b> soumise à l'autorisation par le Ministre de la Justice après avis conforme de l'Œuvre nationale Grande-duchesse Charlotte (<b>article 4 de l'Arrêté du 13 juillet 1945, Mém. 1945, 392</b>).</p>	<p>Ni le législateur luxembourgeois, ni la jurisprudence luxembourgeoise ne mettent les réglementations des jeux de hasard grandes-ducal <i>expressis verbis</i> à l'épreuve du principe de proportionnalité.</p> <p>Le Tribunal administratif luxembourgeois a considéré dans son <b>arrêt du 7 mai 2003</b> (n° 1050569) qu'un refus d'introduire des nouveaux jeux de hasard est valable, en se référant à l'avis de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-duchesse Charlotte du 29 octobre 1997: «Le <b>premier objectif de l'autorisation des loteries n'est pas de récolter des fonds pour des œuvres de bienfaisance et philanthropiques</b>, mais de <b>canaliser, satisfaire, limiter et contrôler le désir du jeu, lequel s'analyse en un comportement irrationnel et nocif</b>. Le fait que les bénéfices de ces activités sont utilisés pour la collectivité est un <b>élément important mais secondaire</b>. Si le but était de maximaliser les profits pour la collectivité, ceci porterait préjudice à l'objectif primaire de la limitation de l'offre. <b>L'offre de loteries existant sur le territoire luxembourgeois suffit, à l'heure actuelle, à canaliser le désir du jeu</b>. On peut en effet constater que le niveau de jeu est élevé et qu'il</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>Une autorisation d'ouverture de casinos peut être accordée "dans l'intérêt du tourisme" sur décision du Conseil du gouvernement (<b>article 5 et suivants de la Loi du 20 avril 1977</b>, Mém. 1977, 548).</p> <p>L'<b>article 3 de la Loi du 20 avril 1977</b> (Mém. 1977, 548) interdit l'installation des <b>machines à sous</b> hors les casinos.</p> <p>L'organisation des paris sportifs est soumise à une autorisation préalable par le Ministre de la Justice (<b>article 1 et 4 de la Loi du 20 avril 1977</b>, Mém. 1977, 548). Le <b>règlement grand-ducal du 7 septembre 1987</b> exige que le totalisateur ait un siège, ou un représentant, situé sur le territoire du Grand-duché (Mém. 1987, 1739).</p>	<p>touche à un plafond, comme en témoigne une certaine stagnation des sommes dépensées à ce titre au cours des dernières années. Nous estimons dès lors que <b>l'introduction de ce nouveau concept de jeu est de nature à échauffer davantage le désir du jeu plutôt que de le limiter et de le contrôler</b>».</p>
<b>Consumer protection</b>	<p>Les mesures nationales indiquées ci-dessus garantissent également la protection des consommateurs. En tant que tel, le législateur luxembourgeois ne distingue pas la protection des consommateurs de la protection d'autres intérêts publics</p>	Ibid.
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	<p>Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.</p>	<p>Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.</p>
<b>Other grounds</b>	<p>Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.</p>	<p>Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet.</p>



## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

### 17. MALTA

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
<b>Public order, money laundering, crime</b>	<p><b>Remote Gaming Regulations 2004 L.N. 176 of 2004 of the Lotteries and Other Games Act</b> (ACT XXIV of 2001)</p> <p>Remote gaming licence granted only to limited liability company registered in Malta; commitment to maintain physical presence in Malta is criterion for grant of licence Justification: § 9 (2) (...), prevention of money laundering and exigencies of public interest</p>	No relevant jurisprudence
<b>Consumer protection</b>	<p><b>Remote Gaming Regulations 2004 L.N. 176 of 2004 of the Lotteries and Other Games Act</b> (ACT XXIV of 2001)</p> <p>Remote gaming licence granted only to limited liability company registered in Malta; commitment to maintain physical presence in Malta is criterion for grant of licence  Justification: § 9 (2) Proper operation of interactive games, protection of players,(...)</p>	No relevant jurisprudence
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	No legislation specifically referring to these justifications	No relevant jurisprudence
<b>Other grounds</b>	No legislation specifically referring to these justifications	No relevant jurisprudence

## 18. NETHERLANDS

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering, crime	<p><b>Article 1, subsection a, Act on Games of Chance of 10.12.1964</b> (O.J. 1964, 483), provides in a licensing scheme for games of chance, subject to a series of strict conditions. Only Dutch authorities are qualified to issue gaming licenses; whether or not the provider disposes of a foreign gaming licence or complies with foreign gaming regulations is irrelevant.</p> <p>The Dutch licensing scheme results in a monopoly or an oligopoly for the commercially most important games of chance (national lotteries, betting and casino gaming; cf. <b>articles 9; 14b; 16; 27b; 27h Act on Games of Chance of 10.12.1964</b>), licensing (de facto) only Dutch registered artificial persons. Moreover, national gaming licenses are issued on a (semi) permanent basis.</p>	<p>According to the Dutch courts, the restrictive Dutch gaming regulations <b>validly</b> infringe the free circulation of services and <b>comply</b> with article 49 EC Treaty and the case law of the ECJ, <b>because of imperative requirements of public interest, including the protection of minors and the struggle against gambling fraud and illegal gaming</b> (decisions in which the court refers to article 49 EC Treaty and the ECJ case law include: <b>Dutch Supreme Court 18.02.2005</b> (N° C03/306HR) <b>Ladbrokes/Lotto; Arnhem Court of Appeal 21.11.2004</b>; (N° AR 7476, 2004/287 KG, 2004/288 KG and 2004/ 289 KG) <b>Interwetten Cyprus and others / Nationale Sporttotalisator and others; Arnhem District Court 2.06.2004</b> (N° 98631/ HA ZA 03-606) <b>Stichting De Nationale Sporttotalisator/Ladbrokes; 's-Hertogenbosch District Court 1.06.2004</b> (N° 10.9742/ KG ZA 04-281) <b>Incoll/Fortis; 's-Hertogenbosch Court of Appeal 2.3.2004</b> (N° 20.003207)). Few court decisions however, explicitly question whether or not these infringements are proportionate by applying the proportionality-test as set out in the ECJ case law.</p> <p>To date, only the <b>Administrative Court of Breda</b> found in a decision of <b>2 December 2005</b> (N° 03/1868 WET) that although the contested decision of the Netherlands authorities concerning the issuance of a gaming licence is based on the consideration that the legal monopoly on casinos might be justified by the objectives on which it is said to be based by the Netherlands authorities, <b>it failed to specify whether the Dutch regulation is "coherent and systematic"</b>. The court held that Member States enjoy a</p>

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p><b>Article 1 subsection b Act on Games of Chance of 10.12.1964</b> states that is unlawful to promote the participation in unlicensed games of chance or to promote the participation in foreign games of chance in The Netherlands.</p> <p><b>Article 1 subsection c Act on Games of Chance of 10.12.1964</b> prohibits Dutch residents to participate in unlicensed games of chance, knowing that no gaming licence has been issued.</p> <p>The Dutch gaming regulations submit (free) promotional games of chance and on-line games to a gaming licence requirement (<b>article 1 subsection a Act on Games of Chance of 10.12.1964</b>). Dutch case law argues that on-line games of chance are to be considered as domestic games of chance and subject to the Dutch gaming regulations, whenever local residents can participate in the on-line gaming.</p>	<p>wide margin of discretion as to how to regulate gaming markets, restrictions need however to be coherent and consistent and the restrictions need to be justified by overriding principles of general interest (fraud prevention, player protection). It furthermore follows that a factual assessment of the circumstances should be made. The court made some critical observations as to the intensive marketing campaigns of Holland Casino and states that no clear prove was given as to the coherence and the suitability of the Netherlands casino licensing scheme. Therefore, the contested decision cannot be upheld and instructed the Netherlands authorities to issue a new decision. In this new decision the defendants <b>should answer the question whether the government actions on the regulations are coherent and systematic, and evidence of such coherence and systematic structure should be provided.</b> In the event that the coherence and systematic structure cannot be demonstrated, the court holds the view that the justification of the restriction of Article 49 of the EC Treaty contained in Article 27h.1 of the Act on Games of Chance is absent and that said provision should remain inapplicable because it is in violation of Article 49 of the EC Treaty.</p> <p>The 's-Hertogenbosch Court of Appeal held in a decision of 2.3.2004 (N° 20.003207) that the Act on Games of Chance validly infringe article 49 EC Treaty, <b>does not qualify as discriminative towards foreign providers</b> and serve as a proportionate means in protecting the public interests. The Act on Games of Chance was not considered by the 's-Hertogenbosch Court to be <b>more restrictive then necessary to achieve the legislator's goals.</b></p> <p>The Dutch Supreme Court and the Arnhem Court of Appeal held in response to the lower court of Arnhem that had questioned in its interlocutory judgment of 2 June 2004, the compliance of the Dutch gaming policy with the requirements of European law, that on-line providers who offer on-line games of chance, in which Dutch residents can participate,</p>
--	--	--

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>A draft law proposal – <b>Amendment of the Act on games of chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet</b> (T.K. 2005-2006, 30362, nr. 2) – authorises a trial of games of chance via the Internet. The draft law proposal will issue a temporary and exclusive on-line gaming licence to Holland Casino, the current casino gaming licensee. The net-proceeds of the on-line gaming are for the benefit of the Netherlands State Treasury. Moreover, a compulsory off-line registration system, which will be elaborated on the licence conditions, will mean that people cannot participate directly in games of chance organised by the provider via the Internet from abroad. The starting point for authorising on-line games of chance is that the licence holder should aim its provision of games of chance at the Netherlands.</p> <p>Operating <b>slot machines</b> is subject to a triple licensing scheme, whereby only slot machines of approved types can be operated in The Netherlands (<b>articles 30b; 30d; 30h; 30m trough s Act on Games of Chance</b>). Moreover, the number of machines that can be set up is limited according to the type of location (cf. “low” versus “high”-barrier locations); <b>article 30c Act on Games of Chance</b>.</p>	<p>must comply with the Dutch gaming regulations. <b>It is not considered to be disproportionate to ban Dutch residents (or participants who dispose of a Dutch IP-address, whether or not they are resident in The Netherlands) from participating in on-line games of chance offered by unlicensed foreign providers</b>; Dutch Supreme Court 18.02.2005 (n° C03/306HR) Ladbrokes/Lotto and Arnhem Court of Appeal 2.09.2003 (n° 2003/216) Ladbrokes/Lotto.</p> <p>The Explanatory Memorandum of the draft proposal (T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 2) states that “<b>The objectives of the policy on games of chance – combating gambling addiction, protecting consumers and combating crime – call for an appropriate response by the government.</b> For this reason I (the Netherlands Minister) intend to permit, in addition to legal provision in the physical world, a limited provision of games of chance via the Internet. This will provide a legal and reliable alternative to non-regulated gaming sites”. Moreover, the Explanatory Memorandum argues that “The objectives of Dutch policy on games of chance in general, and those of Internet trial in particular, thus <b>fit into the framework outlined by the European Court of Justice</b>, within which each Member State may impose restrictions on the provision of games.” The Explanatory Memorandum states that the proposed on-line gaming regulation will <b>not be discriminatory</b>, and that the restrictions on the free provision of services are imposed in a <b>coherent and consistent manner</b> (T.K. 2005-2006, 30362, nr. 3, p. 12)</p> <p>Since machine gambling is offered by multiple providers in the Netherlands, it is more easily accessible for juvenile players and enhances the risks for illegal gambling and gambling addiction. The triple licensing scheme subject to a series of conditions which was inserted in the <b>Act on Games of Chance in 2000</b>, intends to counter the risks of fraud and illegal machine gaming and to protect (in particular) the interests of minors.</p>
--	--	---

### Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	<p>Gaming licenses to <b>operate slot machines inside casinos</b> can only be issued to the current licensee of the casino games (<b>article 30z Act on Games of Chance</b>).</p> <p>Numerus clausus of number of casinos that can be licensed in the Netherlands.</p>	
<b>Consumer protection</b>	The Dutch gaming regulations do not distinguish between consumer protection and other public interests; the protection of the public interest is said to encompass the interests of consumers.	Ibid.
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	Our research did not reveal any relevant information.	Our research did not reveal any relevant information.
<b>Other grounds</b>	Our research did not reveal any relevant information.	Our research did not reveal any relevant information.

## 19. POLAND

National rules and restriction have been identified (see national report on Poland) but there is no information relating to the public interest objectives behind these restrictions and national courts and other authorities have not yet assessed the effectiveness or compatibility with EC law.

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

### 20. PORTUGAL

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
<b>Public order, money laundering, crime</b>	Attribution of monopoly on lotteries to the SCML	<p>"The restrictions on gaming are not a matter of economic efficiency but a <b>social policy issue</b> with most evident implications on <b>cultural, moral, criminal and health fields</b>. Game addiction is similar to alcohol and drugs and it has <b>completely destructive effects on families and individuals; money-laundering</b>, particularly from drugs and mafia <b>prostitution</b>; women and children sexual slavish; and <b>terrorism</b> are also very attracted by all activities related to gaming and gambling including betting. <b>The offer of money games needs to be made by an enough minimum in order to hinder the spreading of illegal gaming</b>. Only the respective States that are <b>closest to their citizens have the capacity to regulate that offer</b>"<sup>99</sup></p> <p>No relevant jurisprudence</p>
<b>Consumer protection</b>	Attribution of monopoly on lotteries to the SCML	No relevant jurisprudence
<b>Social order, moral and cultural standards, public interest</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Attribution of monopoly on lotteries to the SCML</li> <li>– Creation of Gaming Zones (<b>Tribunal constitucional 1a. Secção do Acórdão N° 99/02</b> Proc. N° 482/01 Rel.: Cons° Luís Nunes de Almeida 27.2.2002)</li> <li>– Limitation of persons and entities entitled to run Bingos (<b>Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo N° 047563, 06.02.2003</b> Bingo Attribution of concessions)</li> <li>– Establishment of a regime of concessions for running</li> </ul>	<p>See above, under "Public order, etc."</p> <p>No relevant jurisprudence</p>

<sup>99</sup> SCML, International Relations Office, gaming Department, Portugal, July 2005 (letter addressed to the SICL).

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

	gaming business (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo N° 047563, 06.02.2003 Bingo Attribution of concessions)	
<b>Fiscal policy objectives and economic and tourist development.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Criminalization of illegal gaming implemented outside the allowed gaming zones (<b>Tribunal constitucional 1a. Secção do Acórdão N° 99/02</b> Proc. N° 482/01 Rel.: Cons° Luís Nunes de Almeida 27.2.2002)</li> <li>– Establishment of a regime of concessions for gaming (<b>Tribunal constitucional 1a. Secção do Acórdão N° 99/02</b> Proc. N° 482/01 Rel.: Cons° Luís Nunes de Almeida 27.2.2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Extension of concessions to run gaming houses instead of opening a new tender (<b>Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Processo: 0269/02 Data do Acórdão: 09/04/2003</b>)</li> <li>– Preference in access to gaming concessions is given to candidates undertaking to devote funds to the public interest and development of Portuguese regions (<b>Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Processo: 028495 Data do Acórdão: 22.02.96</b>)</li> </ul> <p>According to the Portuguese Supreme Court of Administrative procedure there's <b>no violation of the principle of proportionality when the Administration applies means that are admissible, appropriate, pertinent and legal for pursuing an equilibrated management of the public resources and incomes.</b></p>



## **21. SLOVAKIA**

National rules and restriction have been identified (see national report on Slovakia) but there is no information relating to the public interest objectives behind these restrictions and national courts and other authorities have not yet assessed the effectiveness or compatibility with EC law.

## **22. SLOVENIA**

National rules and restriction have been identified (see national report on Slovenia) but there is no information relating to the public interest objectives behind these restrictions and national courts and other authorities have not yet assessed the effectiveness or compatibility with EC law.

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

### 23. SPAIN

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
<b>Public order, money laundering, crime</b>	Monopoly attributed to the National Blinds Association to operate a new game ( <b>Resolución de 29 junio 2004 National Blinds Organization</b> )	The law stresses the necessity to have in Spain the same <b>gaming products or systems</b> of management existing in other countries of the European Union, in order to avoid uncertainties and losses of market, in case in the future the freedom of establishment, <b>today reserved for reasons of public order</b> , will be extended to this activity.
<b>Consumer protection</b>	Prohibition to make circulating lottery tickets who take Spain's national blind association as a reference for the results  <b>RTC 2005\82 Tribunal Constitucional núm. 82/2005</b> of 6.4.2005  Decision by an Autonomous Community to suspend the affording of gaming authorizations	<b>RJCA 2003\358 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Baleares núm. 912/2002 of 8 November 2002.</b>  According to the Superior Court of justice of Baleares the measures taken in the public interest are <b>also in line with EU law. Restrictive measures have to be general and objectively necessary. Such is the case of measures aimed to prevent saturation of the gaming market.</b>
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	State Monopoly on Lotteries	<b>JUR 2002\250329 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Cataluña núm. 319/2002 of 4 May 2002</b>  The Superior Court of justice of Cataluña underlined that the Court of Justice of the EU ( <b>decision of 24.3.1994, C-275/92 "Schindler"</b> ) recognized the right of each State to have a <b>margin of appreciation based on social order or cultural considerations for regulating lotteries</b> and their functioning – provided that the measures taken are not discriminatory.

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

[illegible]

## 24. SWEDEN

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
Public order, money laundering, crime	<p><b>Lotteries Act (1994:1000)</b> <i>(for details see national report)</i></p> <p><b>Casino Act (1999:355)</b> <i>(for details see national report)</i></p>	<p><b>Judgement of the Supreme Administrative Court of Sweden, 26 October 2004 (n°5819-01)</b></p> <p>«The main aims of Swedish gaming legislation are to <b>protect the individual and society and to direct the surplus to the public and activities that benefit the public</b>»</p> <p>«It is also clear that the stated aims of Swedish gaming regulations are <b>entirely consistent with the reasons the EC Court has given as acceptable for allowing derogation from the freedom to provide services and freedom of establishment</b>»</p> <p>«The Supreme Administrative Court finds that while gaming legislation and how it is applied raise questions on certain points concerning compatibility with the conditions imposed by the EC Court in the context, the Swedish system <b>as a whole must nevertheless be considered as fulfilling the requirements</b>».</p> <p>The Supreme Administrative Court raised the question whether <b>the marketing policies of the State-authorized gaming companies are too intensive and could incite and encourage consumers to participate in lotteries, games of chance, and betting</b>, as expressed in the Gambelli ruling. However the restrictions set up by the Swedish system were considered <b>as justified by the pursuance of legitimate interests and, as such, to be in compliance with EC treaties</b>.</p> <p><i>(for details see national report III a) 1))</i></p>

### Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

<b>Consumer protection</b>	<b>Lotteries Act (1994:1000)</b> <i>(for details see national report)</i>  <b>Casino Act (1999:355)</b> <i>(for details see national report)</i>	See Judgement of the Supreme Administrative Court of Sweden, 26 October 2004 (n°5819-01) quoted above.
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	<b>Lotteries Act (1994:1000)</b> <i>(for details see national report)</i>  <b>Casino Act (1999:355)</b> <i>(for details see national report)</i>	See Judgement of the Supreme Administrative Court of Sweden, 26 October 2004 (n°5819-01) quoted above
<b>Other grounds</b>	Our research did not reveal any relevant information.	

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

### 25. UNITED KINGDOM

Justification	National measure	Compatibility with EC law, in particular with the principle of proportionality
<b>Public order, money laundering, crime</b>	<b>Gambling Act 2005, section 175</b> Numerical limitation on the issuance of licenses to operate additional casinos in premises	The compatibility of this measure with EC law and the acceptability of the justifications advanced in light of the ECJ's principles have not been the subject of judicial evaluation.
<b>Consumer protection</b>	<b>Gambling Act 2005, section 175</b> Numerical limitation on the issuance of licenses to operate additional casinos in premises  <b>Gambling Act 2005, sections 172 and 244</b> High turnover machine gambling services may be offered only on casino premises by holders of British casino operating licenses	The compatibility of this measure with EC law and the acceptability of the justifications advanced in light of the ECJ's principles have not been the subject of judicial evaluation.
<b>Social order, moral and cultural standards</b>	<b>Gambling Act 2005, section 166</b> Local government authorities have an option to refuse to issue any licenses for casino premises located in their areas	The compatibility of this measure with EC law and the acceptability of the justifications advanced in light of the ECJ's principles have not been the subject of judicial evaluation.
<b>Other grounds</b>  <b>1. Maximisation of revenues raised for good causes</b>	<b>National Lottery etc. Act 1993, subsection 1(3)</b> <b>National Lottery etc. Act 1993, subsection 5(2)</b> <b>Gambling Act 2005, subsection 98(1)</b> <b>Gambling Act 2005, sections 258 and 259 and subsection 265(1)</b>	The compatibility of the cited provisions of the National Lottery Act 1993 with EC law and the acceptability of the justifications advanced in light of the ECJ's principles have been the subject of judicial evaluation by the ECJ itself in case C-275/92 " <i>Schindler</i> ", but not by British courts.

## Confrontation of Member States' Justifications for Restrictions upon Arts. 43 and 49 EC Treaty

<p><b>2. Transitional protection of racing industry revenues</b></p>	<p>A legislative monopoly over the operation of large-scale commercial lotteries is accorded to the holder of the sole national lottery license.</p> <p><b>Gambling Act 2005, sections 258 and 339, subsections 98(1), 14(2), 14(3) and 14(5) and subsections 11(3) and 14(6) in conjunction with Schedules 1 and 2 respectively</b>          Certain popular forms of sales promotions constitute lotteries under British law and can be conducted only pursuant to a lottery operating licenses. However, such licenses cannot be issued to the sort of enterprises that wish to conduct sales promotions.</p> <p><b>Gambling Act 2005, sections 33 and 94          Horserace Betting and Olympic Lottery Act 2004, section 8</b>          The exclusive right of a horseracing industry body to offer pool betting services in respect of horseracing in Great Britain will be transitionally continued during a period of seven years</p> <p><b>Gambling Act 2005, section 180</b>          The exclusive right of operators of British greyhound racing tracks to offer traditional pool betting services in respect of racing on their tracks will be transitionally continued until the end of 2012</p>	<p>The compatibility of this measure with EC law and the acceptability of the justifications advanced in light of the ECJ's principles have not been the subject of judicial evaluation.</p>
--	--	--

## **Taxation of Gambling Services in EU Member States**

### **Rates of Taxation of Revenue Generated by the Provision of Gambling Services in the Internal Market Comparison of Member States**

#### **I. INTRODUCTION**

According to the Terms of Reference of the present Study, the European Commission requires, in respect of each sector of the market for gambling services, a summary comparative table of the rates of taxation levied by each of the Member States, so as to indicate the risks of distortions within the Internal Market due to divergences in fiscal treatment of revenue generated by the provision of gambling services. Several such summary comparative tables follow. They are, however, only meaningful when read in light of the following explanations.

##### **1. Incomparable Data**

The legislation of the different Member States in respect of the taxation of revenue generated by the provision of gambling services is formulated in completely heterogeneous terms<sup>100</sup>.

Thus, the amount of tax payable by a supplier of gambling services is sometimes expressed as a percentage rate and sometimes as a fixed sum of money payable annually or monthly. The percentage rate may be referable to the profits derived by the supplier after payment of winnings, operating costs and business expenses, but it may also be referable to revenue received less winnings paid and no other deductions (which we will refer to as “net revenue”), or simply to all revenue received (which we will refer to as “gross revenue”) or to all amounts paid out to winning players (which we will refer to as “winnings”).

Further complications are introduced by national legislation in the form of reduced rates or exemptions from tax liability for the benefit of certain gambling service providers or certain sub-sectors of the market. Certain legislative provisions do not impose a single rate of taxation, but set out several rates on a progressive scale related to increasing amounts of revenue. Some, but by no means all, Member States require suppliers to pay substantial fees for the issuance and periodic renewal of licenses, or to guarantee the performance of the supplier's private and public legal obligations, in addition to paying taxes. Suppliers in some sectors of the market are also required to make compulsory contributions to good causes or activities which are considered to be in the public interest.

---

<sup>100</sup> Summaries of these legislative provisions are to be found in the table of Taxes and Charges Imposed by Member States which follows as subsection VII of this Section.



Structural differences between the Member States also have repercussions on their fiscal treatment of gambling revenues. Thus, different taxation rates are often imposed by the provinces, regions or *Länder* which make up the federally organised Member States. Of the Member States which reserve to public enterprises the supply of some or all types of gambling services, some but not all require those enterprises to pay taxes, before their profits are paid into public revenues and/or distributed to organisations deemed to be of public interest.

## 2. Assumptions and Categorisations Permitting Comparisons to be made

So as to be able to make any sort of comparison between these extremely different tax provisions, it is indispensable to subject them to a number of simplifications, categorisations and assumptions.

First, we have taken into account limited tax exemptions and specifically targeted reductions of tax rates only for the purposes of checking whether they might be so important as to effectively amend the relevant standard tax rates.

Secondly, we have taken into account fixed-sum licensing fees and duty payments, expressed as numbers of Euros rather than as percentage figures, only when they are so high as to effectively rival a percentage tax obligation in their economic importance.

Thirdly, wherever a number of different tax rates are applicable to the same type of gambling service supplied in a particular Member State, either as a progressive scale related to increasing amounts of revenue, or because of provincial diversity, we have taken the mean tax rate<sup>101</sup> as representative of the tax burden imposed by that Member State.

Fourthly, so as to be able to compare tax rates referring to conceptually differing tax bases, it is necessary to designate one as a standard and to arithmetically adjust the remainder. Given the rates of return that actually prevail in the gambling industry, we have chosen to designate, as our standard, a tax rate expressed as a percentage of gross revenue, to reduce by one third all percentage rates attributable to winnings, to reduce by two thirds all percentage rates attributable to net revenue and to reduce by three quarters all percentage rates attributable to gambling service suppliers' profits<sup>102</sup>. The one exception is the machine gambling services sector, where almost half the Member States levy fixed sums in respect of each machine located outside casinos, while all the remaining Member States that permit the supply of this type of service impose a tax expressed as a percentage rate of the net revenue generated by the gambling machines. We have therefore chosen, as our standard, the tax rates expressed as percentages of net revenue generated by gambling machines and have turned fixed-sum imposts into percentage figures by assuming that an attractive and

<sup>101</sup> That is to say, the arithmetic average of all the relevant percentage figures stated as tax rates in the legislation of that Member State.

<sup>102</sup> To take a hypothetical example, let us say that :  
Member State A has a tax of 10% on profits - we reduce this by three quarters and treat it as equivalent to a tax of 2.5% on gross revenue;  
Member State B has a tax of 9% on net revenue – we reduce this by two thirds and treat it as equivalent to a tax of 3% on gross revenue;  
Member State C has a tax of 6% on winnings – we reduce this by one third and treat it as equivalent to a tax of 4% on gross revenue;  
Member State D has a tax of 2% on gross revenue – we take this figure without amendment and can now compare it with the tax rates of Member States A, B and C.

efficiently located gambling machine which accepts relatively high stakes and offers relatively high prizes could generate net revenue of €35'000 per annum<sup>103</sup>.

Fifthly, where all of the profits generated by the lawful supply of a particular type of gambling service in a particular Member State are eventually paid into public revenues, either because the exclusive supplier is publicly owned, or for legal or structural reasons, we have treated the effective tax burden as being the highest possible and have ranked those Member States at the top of each table.

Finally, wherever it appears that two or more Member States impose the same effective tax burden, either expressly or in light of the analytical steps outlined above, we have listed those Member States in alphabetical order. This is also true of the Member States in which supply of the relevant type of gambling service is entirely prohibited, or for which we do not presently have sufficient tax information to be able to allocate a ranking; those Member States appear at the bottom of each table.

It should be noted that our analysis is restricted exclusively to taxes which are expressly payable by reference to gambling revenues. Thus, we have not taken into account differences in the personal or corporate income tax rates which suppliers established in different Member States are required to pay as a percentage of their net taxable earnings. Even if some suppliers of gambling services may be exempted from liability to pay income tax, while others are not, the inclusion of income tax considerations in addition to gambling tax considerations would render this comparison so complex as to be effectively meaningless. Much the same can be said of differences between the rates of Value Added Tax prevailing in the various Member States.

### 3. Meaning and Findings

At the bottom of the table referring to each market sector, we have set out, in very brief and concise terms, our finding as to the degree of divergence<sup>104</sup> that currently exists between the tax rates of the various Member States. If the degree of divergence is great, we conclude, without further analysis, that there exists a risk of distortion of the internal market in gambling services.

That is also the sole purpose of these tables. They should not be relied upon for any other purposes. In particular, the tax rates listed there do not necessarily reflect what any particular supplier of gambling services actually pays in tax, or would be required to pay if it entered the relevant national market. The listed rates instead indicate, in an easily comparable manner, the very approximate proportions of the economic benefit generated by supply of each of the relevant types of gambling services, in each of the Member States, that are appropriated to public purposes. Our tables should not be interpreted as implying any sort of judgement that any particular tax rates are abnormal, unrealistic, unjustifiable or otherwise unacceptable.

We have not been able to prepare comparative tables in respect of the media, sales promotional and charity gambling services. As relevant information has neither become publicly available nor been provided to us by stakeholders in respect of most of the Member States, it would currently be pointless to prepare tables for those sectors.

<sup>103</sup> This is based upon an educated guesstimate that up to €1'000 in stakes could be paid into such a machine each day and that the average return to players is around 90% of stakes. The daily net revenue would therefore be around €100 and we imagine that it could be earned around 350 days each year.

<sup>104</sup> That is to say, difference expressed as a proportion, or more commonly as a multiple where the highest rate is more than double the lowest rate.

## II. LOTTERY TAX RATES

Ranked from highest to lowest

With comparative-equivalent indications of national tax rates

<i>Rank</i>	<i>Member State</i>	<i>Rate of taxation as a percentage of gross revenue</i>
1.	Belgium	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Cyprus	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Czech Republic	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Denmark	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Finland	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	France	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Germany	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Hungary	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Ireland	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Italy	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Latvia	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Lithuania	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Luxembourg	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Netherlands	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Poland	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Portugal	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Slovakia	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Slovenia	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Spain	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Sweden	Reserved to public sector and/or public interest objectives
2.	United Kingdom	40% (12% tax, plus 28% compulsory contribution to good causes)
3.	Greece	21% (10% of winnings plus an average of 43% the net revenue generated by lotteries not directly operated by the State)
4.	Austria	20.5% (30.75% of net revenue from electronic lotteries, 30.75% of gross revenue from other lotteries)
5.	Malta	16.25% (12.5% on instant lottery ticket sales, 20% of other lottery revenues)
6.	Estonia	14%

**Divergency Finding:** Given that lottery revenues are entirely appropriated to purposes of public interest in most of the Member States and that new suppliers would not be permitted to provide additional, commercial lottery services in any of the Member States, it must be concluded that a single, internal market for lottery services does not exist and that it therefore cannot be distorted by divergent rates of taxation.

### III. CASINO GAMING TAX RATES

Ranked from highest to lowest

With comparative-equivalent indications of national tax rates

<i>Rank</i>	<i>Member State</i>	<i>Rate of taxation as a percentage of gross revenue</i>
1.	Finland	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Italy	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Netherlands	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Sweden	Reserved to public sector and/or public interest objectives
2.	Germany	54.2% (up to 70% of net revenue and 30% of profit)
3.	Denmark	40% (60% of net revenue)
4.	Austria	38.3% (57.5% of net revenue)
5.	France	38.1% (57.2% of net revenue)
6.	Luxembourg	30% (45% of net revenue)
6.	Poland	30% (45% of net revenue)
7.	Latvia	license fees of at least €533'000
8.	Malta	29% on average
9.	Spain	27% (40.5% of net revenue)
10.	Portugal	26.6% (40% of net revenue)
11.	Estonia	18%
12.	Belgium	11.7% (17.6% of net revenue)
13.	Greece	approx. 11% (about 33% of net revenue, composed of variable rates of taxation and concession fees of several million Euros)
14.	Hungary	7.22% (21.66% of net revenue on average)
15.	United Kingdom	7% (21% of net revenue)
16.	Slovakia	approx. €104'500 <i>per annum</i>
17.	Czech Republic	3.25% (13% of profit)
18.	Cyprus	casino gambling services may not lawfully be supplied
18.	Ireland	casino gambling services may not lawfully be supplied
18.	Lithuania	insufficient information available
18.	Slovenia	insufficient information available

**Divergency Finding:** Even if the two highest and lowest rates are left out of account, some Member States impose tax rates which are between five and six times higher than those imposed by other Member States. It must be concluded that there is a high risk of market distortion due to divergences amongst the Member States in their fiscal treatment of casino gaming services.

#### IV. RATES OF TAX ON GAMBLING VIA MACHINES OUTSIDE CASINOS

Ranked from highest to lowest

With comparative-equivalent indications of national tax rates

<i>Rank</i>	<i>Member State</i>	<i>Rate of taxation as a percentage of net revenue</i>
1.	Finland	Reserved to public sector and/or public interest objectives
2.	Denmark	55% on average
3.	Austria	up to 49.92% (25% of net revenue or up to €17'472 per machine <i>per annum</i> , depending on the <i>Land</i> )
4.	Poland	up to 45%
5.	Sweden	36%
6.	Slovenia	up to 20%
7.	Latvia	about 18% (€1'620 per machine <i>per annum</i> , plus licence fees of approximately €470'000)
8.	Italy	up to 13.5%
9.	Czech Republic	12% (13% of profit)
10.	Hungary	11.15% (approximately €3'902 per machine <i>per annum</i> )
11.	Spain	10.95% (up to €3'832 per machine <i>per annum</i> , depending on the province)
12.	Germany	10.49% (up to €3'672 per machine <i>per annum</i> , depending on the <i>Land</i> )
13.	Belgium	10.2% (up to €3'570 per machine <i>per annum</i> )
14.	United Kingdom	8% (approximately €2'800 per machine <i>per annum</i> )
15.	Lithuania	5.95% (up to €2'084 per machine <i>per annum</i> )
16.	Slovakia	3.34% (€1'170 per machine <i>per annum</i> )
17.	Ireland	1.44% (€505 per machine <i>per annum</i> )
18.	Estonia	0.9% (approximately €320 per machine <i>per annum</i> )
19.	Netherlands	0% (machine gambling services do not attract special taxes)
20.	Cyprus	machine gambling services are not lawful outside casinos
20.	France	machine gambling services are not lawful outside casinos
20.	Greece	machine gambling services are not lawful outside casinos
20.	Luxembourg	machine gambling services are not lawful outside casinos
20.	Malta	machine gambling services outside casinos in the form of video lottery terminal operations are not yet lawful
20.	Portugal	machine gambling services are not lawful outside casinos

**Divergency Finding:** Even if the three highest and three lowest rates are left out of account, some Member States impose tax rates up to ten times higher than those imposed by other Member States. It must be concluded that there is a high risk of market distortion due to divergences amongst the Member States in their fiscal treatment of machine gambling services.

## V. BETTING TAX RATES

Ranked from highest to lowest

With comparative-equivalent indications of national tax rates

<i>Rank</i>	<i>Member State</i>	<i>Rate of taxation as a percentage of gross revenue</i>
1.	Finland	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	France	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Italy	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Sweden	Reserved to public sector and/or public interest objectives
2.	Austria	up to 28.46% (6.8% of gross revenue, plus 32.5% of winnings, depending on the <i>Land</i> )
3.	Netherlands	19.33% (29% of winnings)
4.	Cyprus	18.5% (11% on horserace pool betting, 26% on other pool betting)
5.	Germany	16.66%
6.	Luxembourg	15%
7.	Belgium	13%
8.	Hungary	11% (30% of net revenue from fixed-odds betting, 17% of winnings from totalisators)
9.	United Kingdom	up to 7.5% (15% of net revenue, plus up to 10% of profit from fixed-odds betting on the results of horse racing)
10.	Spain	6.66% (10% of winnings)
11.	Denmark	6.33% (19% of net revenue on average)
12.	Poland	6%
13.	Estonia	5%
13.	Lithuania	5%
14.	Slovakia	up to approximately €12'900 per annum
15.	Malta	4.42% (25% of net turnover on off-line betting and 0.5% of gross turnover on on-line betting)
16.	Greece	4.33% (3% of net revenue and 5% of winnings)
17.	Latvia	3.33% (10% of net revenue)
18.	Czech Republic	3.25% (13% of profit)
19.	Ireland	up to 1.5%
20.	Portugal	insufficient information available
20.	Slovenia	insufficient information available

**Divergency Finding:** Even if the individual highest and lowest rates are left out of account, some Member States impose tax rates up to six times higher than those imposed by other Member States. It must be concluded that there is a high risk of market distortion due to divergences amongst the Member States in their fiscal treatment of betting services.

## VI. BINGO TAX RATES

Ranked from highest to lowest

With comparative-equivalent indications of national tax rates

<i>Rank</i>	<i>Member State</i>	<i>Rate of taxation as a percentage of gross revenue</i>
1.	Denmark	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Germany	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Ireland	Reserved to public sector and/or public interest objectives
1.	Sweden	Reserved to public sector and/or public interest objectives
2.	Latvia	about €157 <i>per annum</i> per seat in the bingo hall, plus licence fees of about €470'000
3.	Austria	27.5%
4.	Portugal	22.5%
5.	Spain	20.5%
6.	Italy	20%
6.	Malta	20% in the case of offline operations (on-line operators pay only fixed fees of approx. €91'000 <i>per annum</i> )
7.	Luxembourg	15% (45% of gross revenue)
8.	Belgium	13%
9.	Poland	10%
10.	Lithuania	5% (15% of net revenue)
10.	United Kingdom	5% (15% of net revenue)
11.	Hungary	4.66% (7% of winnings)
12.	Finland	3.33% (5% of winnings)
13.	Czech Republic	3.25% (15% of profit)
14.	Slovakia	approximately €550 <i>per annum</i> per supplier of bingo services
15.	Cyprus	0% (bingo services do not attract special taxes)
15.	Netherlands	0% (bingo services do not attract special taxes)
15.	France	no tax is foreseen, as there is no demand for bingo services
16.	Estonia	insufficient information available
16.	Greece	bingo services cannot be lawfully provided
16.	Slovenia	insufficient information available

**Divergency Finding:** Even if the two highest and the two lowest rates are left out of account, some Member States impose tax rates about six times higher than those imposed by other Member States. It must be concluded that there is a high risk of market distortion due to divergences amongst the Member States in their fiscal treatment of bingo services.

## VII. TAXES AND CHARGES IMPOSED BY MEMBER STATES

N.B. Further details of the taxes and charges imposed on gambling services by each of the Member States of the European Union may be found in section "I. Introduction", point "3. Taxes" of each of the "National Reports" which are grouped together as Chapter 1 of the "1<sup>st</sup> Part – Legal Study" of this report.

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>AUSTRIA</b>								
	2-27,5% federal licence levy according to type of game, based on stakes, but for electronical games based on stakes minus winnings;  Federal tax of 16% of the stakes and for electronical games based on stakes minus winnings;	35-80% federal Casino levy, progressive scale, based on stakes minus winnings	<i>Burgenland:</i> Max. 25% flat rate of the gross income; <i>Carinthia:</i> Municipal tax monthly 36, 58 or 727 Euro per gambling machine depending on type of gambling machine; Provincial tax monthly 363 Euro per gambling machine operated with money or falling under the federal law on games of chance; Provincial tax for licence from 14,50 to 508,70 Euro per year and gambling machine;  <i>Lower Austria:</i> Flat tax rate based	Federal tax on stakes from 1,5% to 5,7% depending on type of bets and up to 25% on the winnings;  Provincial supplements on totalisator and bookmaker betting charges (betting charge supplements): max. 90% of charges on stakes and 30% of charges on the winnings; <i>Vienna</i> and <i>Lower Austria</i> have regulations on state law level concerning such supplements:  <i>Vienna:</i> 90% of the charge on bets placed and 30% of the charge on winnings;	27,5% federal licence levy, based on stakes	For games of chance not falling under the Law of games of Chance a federal tax of 12% of the stakes and 12 to 25% of the winnings;	For games of chance not falling under the Law of games of Chance a federal tax of 12% of the stakes and 12 to 25% of the winnings;	See lotteries



			<p>on the value of the gambling machine at the moment of registration.</p> <p><i>Upper Austria:</i></p> <p>Flat rate from 22 to 73 Euro per gambling machine and month; Tax for a licence of 72 Euro per gambling machine;</p> <p><i>Salzburg:</i></p> <p>Up to 1.456 Euro per gambling machine and month;</p> <p><i>Styria:</i></p> <p>Depending on the type of gambling machine various rates of maximum amounts are foreseen like 20, 300 or 700 Euro per gambling machine and month; in addition to that a provincial tax of 163,50 Euro per month is levied per gambling machine operated with money ;</p> <p><i>Tyrol:</i></p> <p>Depending on the type of gambling machine from 3,70 to 110 Euro per month;</p> <p><i>Vorarlberg:</i></p> <p>Progressive rate of 6.50 (plus 8,28 Euro</p>	<p><i>Lower Austria:</i></p> <p>60% of the charge on bets placed and 20% of the charge on winnings;</p> <p><i>Burgenland:</i> 5-40% of winnings plus 20% annual flat rate on total amount of winnings;</p> <p><i>Lower Austria:</i></p> <p>Tax for a totalisator licence a) for a specific event 8.72 Euro; b) for a specific period 43,60 Euro; c) for unlimited period of time 130,81 Euro</p> <p><i>Upper Austria:</i></p> <p>Tax for a licence of 72 Euro;</p> <p><i>Carinthia:</i></p> <p>Tax for a licence from 72,60 to 181,60 Euro;</p> <p><i>Salzburg:</i></p> <p>Tax for a totalisator licence a) for a specific event 89 Euro; b) on a fix place 660 Euro;</p> <p><i>Styria.</i></p> <p>Tax for a licence from 65,41 to 218,02 Euro;</p> <p><i>Tyrol:</i></p> <p>Tax for a licence from 175 to 330</p>				
--	--	--	--	---	--	--	--	--

			municipal tax) Euro per 10 square metres of gambling location and day linked to average life cost index; <i>Vienna:</i> Depending on the type of the gambling machine 109 to 1.308 Euro per machine and month;	Euro; <i>Vorarlberg:</i> Tax for a licence of 203,60 Euro; <i>Vienna:</i> Tax for a licence of 330,66 Euro;				
General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>BELGIUM</b>								
Les jeux de hasard ne sont <b>pas soumis au TVA</b> (article 44 par. 3, 13° CTA).  <b>Une contribution annuelle est due pour chaque type de licence</b> (article 1 de l'arrêté royal du 7 décembre 2004).  Refer also to the country report pp. 41-42.	La Loterie Nationale belge paie <b>une rente de monopole dont les modalités sont fixées</b> dans le contrat de gestion (article 22 de la Loi du 19 avril 2002, M.B. 4.05.2002). - - <b>Les prix attribués par la Loterie Nationale sont exonérés de tout impôt</b> (article 27 de la Loi du 19 avril 2002).	<b>Chemin de fer et Baccara</b> : taxe entre 4,80% and 5,30% <b>Roulette sans zéro</b> : taxe entre 2, 75% et 3,00% <b>Autres jeux de casinos</b> : taxe entre 11% et 44% pour des prix inférieurs à 865.000 EUR.  Pour les <b>appareils assimilés à des jeux de casinos</b> : la taxe est fixée à un pourcentage par tranche du revenu brut des jeux assimilés (article 45 CTA).	L'opération des machines de jeux est sujette d'une <b>taxe annuelle forfaitaire entre 100 euro et 3.570 euro selon la catégorie (A, B, C, D ou E) de l'appareil</b> (articles 76; 79 et 80 CTA).	Taxe entre <b>11 et 15%</b> ; exemption si le prix ne dépasse pas 6,20 ou 25 euro par jour et par personne (article 43 CTA)  Pour les <b>courses de chevaux courues en Belgique</b> : taxe entre 20% et 22% (pour la Flandre) pour le pari mutuel et entre 5% et 5,5% pour le pari à la cote (article 44 CTA).	Taxe entre <b>11 et 15%</b> (article 43 CTA)  Exemption si le prix ne dépasse pas 6,20 euro (Wallonie et Bruxelles) ou 25 euro (la Flandre) par jour et par personne (article 43 CTA)	Taxe entre <b>11 et 15%</b> (article 43 CTA)  Exemption si le prix ne dépasse pas 6,20 euro (Wallonie et Bruxelles) ou 25 euro (la Flandre) par jour et par personne (article 43 CTA)	Taxe entre <b>11 et 15%</b> (article 43 CTA)  Exemption si le prix ne dépasse pas 6,20 euro (Wallonie et Bruxelles) ou 25 euro (la Flandre) par jour et par personne (article 43 CTA)	Taxe entre <b>11 et 15%</b> (article 43 CTA)  Exemption si le prix ne dépasse pas 6,20 euro (Wallonie et Bruxelles) ou 25 euro (la Flandre) par jour et par personne (article 43 CTA)

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>CYPRUS</b>								
No general gambling tax is levied in Cyprus and the sector-specific taxes that are levied can be understood individually, without the need for general comments. More details can be found however, under point I.3. of the report on Cyprus that appears above as Section 3 of Chapter 1 of this Part.	The only lawful commercial lottery services in Cyprus are those supplied by the Cyprus Government Lottery. These lottery services are not subjected to any formal taxation. Instead, the whole net profit of the Cyprus Government Lottery is paid into public funds.	Casino gaming services cannot lawfully be supplied in Cyprus and are not subjected to taxation.	Machine gambling services cannot lawfully be supplied in Cyprus and are not subjected to taxation.	Pool betting on the results of horseracing is taxed at the rate of 10% of the gross amount staked. The exclusive licensee pays another 1% municipal tax, making a total tax burden of 11% of gross stakes.  The sole enterprise permitted by Cypriot law to offer betting services in respect of the outcome of football matches pays the largest part of the net revenue generated by this activity into public funds. To state this as a rate of taxation would be misleading.  All other pool betting services are taxed at the rate of 25% of gross amounts staked. Taking into account the substantial license fees paid by licensed operators, the total tax burden is 26% of gross stakes.	Bingo services are not subject to taxation in Cyprus.	The only lawful media gambling services in Cyprus are those supplied by the Cyprus Broadcasting Corporation. These services are not subjected to any formal taxation.	Sales promotional gambling services cannot lawfully be supplied in Cyprus and are not subjected to taxation.	Charitable societies and sports associations are not required to pay lottery duty or other taxes on the proceeds of charitable lotteries.

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>CZECH REPUBLIC</b>								
<p>Games of chance are exempt from the VAT liability (Art. 51 of VAT Act)</p> <p>Providers of all games are obliged to grant a portion of the profit, at the percentage ranging from 6 % up to 20 % (depends on profit amount) for social, medical, sport, environmental, cultural or other projects beneficial to the public. Base for such beneficial tax is created by the difference of all betted amounts of all operated games which are subject to accounting in the given fiscal period, and which exceeds the prizes disbursed to bettors, the</p>	See general information and national report	See general information and national report	See general information and national report	See general information and national report	See general information and national report	See general information and national report	See general information and national report	See general information and national report

administration fees, the local fees and the costs incurred by the state supervision.								
General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>DENMARK</b>								
Danish games of chance are not subject to VAT.	16% of the total stake shall be paid as tax. Danske Klasselotteri pays 6% of the total stake as tax. The prizes from the Landbrugslottery and the Varelottery as well as prizes in cash are subject to a 15% tax on the part that exceeds EUR 26 ( DKK 200). Other prizes are charged with a 17,5% tax on the part that exceeds EUR 26 (DKK 200).) Dansk Tipstjeneste Group: The profit generated after payment of tax to the Danish State, the prizes and administrative expenses, depreciations, provisions etc. and dividend goes to charitable causes and no-profit purposes.	The tax for casino : - if the Gross Gaming Revenue is EUR 536,655.98 (DKK 4 milion) or below the tax rate is 45% - if the Gross Gaming Revenue is above EUR 536,655.98 (DKK 4 milion) the tax is EUR 241,495.19 (DKK 1,800,000:45% of 4 milion) and 75% of the rest.	There is a fixed tax of EUR 100 ( DKK 750) per machine per year.  For gaming machines containing prizemoney there is a 40% tax on the gross gaming revenues.  Restaurants with gaming machines also have to pay an extra 30% tax on the gross gaming revenues that exceed EUR 4,021.93 (DKK 30,000).  Gaming halls have to pay an extra 30% tax on the gross gaming revenues that exceed EUR 33,522.99 (DKK 250,000).	16% of the total stake shall be paid as tax. However for the following types of betting the tax is either : -bookmaker betting: 30% of the amount by which the stake exceeds the prizes (the Gross Gaming Revenue) or -totalizator games: a monthly tax of 11% of the amount for which the stake in totalisator betting on horse or dog racing exceeds the prizes and an additional tax of 19% of the monthly Gross Gaming Revenue exceeding EUR 2,226,666 (DKK 16,700,000)	Regarding bingo there is no tax on the turnover. Prizes in cash are subject to a 15% tax on the part that exceeds EUR 26 (approximately DKK 193.899) the other prizes there is a 17,5% tax on the part that exceeds EUR 26 (approximately DKK 193.899. These taxes are only paid when the bingo is public.	Media games have not yet been officially recognised as being gambling services and therefore there is little information available	Gains in money are taxed 15% of the part that exceeds EUR 26.8218 (DKK 200)  Other gains are taxed 17,5% on the value of the prize that exceeds EUR 26.8218 (.DKK 200)	A gambling hall can arrange gambling with money that goes to charitable purposes which will reduce his tax (see machine gambling outside casinos) with 95% on the part that exceeds 30% of the gross gaming revenues.

			<p>This limit is increased by EUR 402.265 (DKK 3,000) per machine if the total number of machines is below 50 machines.<sup>105</sup> If the total number of machines is 50 or above, the limit is increased by EUR 402.265 (DKK 3,000) per machine for the first 49 machines and by 201.117 (DKK 1,500) per machine for the rest.</p> <p>Dansk Tipstjeneste Group: The profit generated after payment of tax to the Danish State, the prizes and administrative expenses, depreciations, provisions etc. and dividend goes to charitable causes and no-profit purposes.</p>	<p>Dansk Tipstjeneste Group: The profit generated after payment of tax to the Danish State, the prizes and administrative expenses, depreciations, provisions etc. and dividend goes to charitable causes and no-profit purposes. (</p> <p>There are specific rules for local totalizator games.</p>					
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>ESTONIA</b>								
18% of stakes for a game of skill	18% of stakes for passive and instant lottery;  10% of stakes for number lotteries;	15 000 kroons (958 Euro) per one gambling table;  18% of stakes for games of chance which are not organised on a gambling table or gambling machine	5000 kroons (32 Euro) per one gambling machine	5% of stakes	Concerning Bingo no indications can be made on the basis of information currently available.	Concerning media gambling services no indications can be made on the basis of information currently available.	Concerning sales promotional services no indications can be made on the basis of information currently available.	Concerning charity gambling no indications can be made on the basis of information currently available.
<b>FINLAND</b>								
Les jeux de hasard ne sont pas soumis au TVA.	Le taux d'imposition est de 9,5 % du rendement (Lotteriskattelagen 26.2.1992/552, art. 2 et 4)  Veikkaus Oy paye 9,5 % d'impôt. Tous ses profits sont soumis aux prélèvements du Ministère de l'Education. En 2004 ce nombre correspondait à 376 millions euros.	Le taux d'imposition est de 8,25 % du rendement (Lotteriskattelagen 26.2.1992/552, art. 2 et 4)  RAY paye 8,25 % d'impôt. Tous ses profits sont soumis aux prélèvements publics. Pour l'année 2004 RAY a distribué 73,8 % de ses revenus totaux des jeux.	Le taux d'imposition est de 8,25 % du rendement (Lotteriskattelagen 26.2.1992/552, art. 2 et 4)  RAY paye 8,25 % d'impôt. Tous ses profits sont soumis aux prélèvements publics. Pour l'année 2004 RAY a distribué 73,8 % de ses revenus totaux des jeux.	Le taux d'impôt est à 9,5 % du rendement (Lotteriskattelagen 26.2.1992/552, art. 2 et 4)  Fintoto paye 9,5 % d'impôt et environ 4 % du chiffre d'affaires au Ministère de l'agriculture et sylviculture. Tous les profits de Fintoto sont distribués au trot attelé sous forme de prix.	Le taux d'imposition est de 5 % de la valeur totale des prix distribués. (Lotteriskattelagen 26.2.1992/552, art. 2 et 4)	Le taux d'imposition est de 30 % de la valeur totale des prix distribués. (Lotteriskattelagen 26.2.1992/552, art. 2 et 4)	Le taux d'imposition est de 30 % de la valeur totale des prix distribués. (Lotteriskattelagen 26.2.1992/552, art. 2 et 4)	Pour les jeux qui n'ont pas déjà été mentionné le taux d'imposition est de 1,5 % du rendement de la loterie. (Lotteriskattelagen 26.2.1992/552, art. 2 et 4)

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>FRANCE</b>								
Les recherches engagées n'ont permis de découvrir aucune information pertinente à ce sujet, voir rapport national	<p>Taux des prélèvements publics sur les jeux de loteries pour l'année 2003/2004 :</p> <p>69,1% des revenus annuels bruts globaux (les enjeux moins les gains)</p> <p>le prélèvement légal revenant aux organisateurs est soumis à la TVA au taux de 19,6%.</p>	<p>Taux des prélèvements publics sur les jeux de casino pour l'année 2003/2004 :</p> <p>57,2% des revenus annuels bruts globaux (les enjeux moins les gains)</p>	<p>Les machines de jeu ne sont autorisées qu'à l'intérieur des casinos (voir rapport national p. 199-200)</p>	<p>*Paris sur les courses de chevaux: taux des prélèvements public sur les courses de chevaux pour l'année 2003/2004 : 51,6% des revenus annuels bruts globaux (les enjeux moins les gains)</p> <p>- le prélèvement légal revenant aux Sociétés de Courses est soumis à la TVA au taux de 19,6%.</p> <p>*autres paris sportifs :</p> <p>69,1% des revenus annuels bruts globaux (les enjeux moins les gains)</p> <p>le prélèvement légal revenant aux organisateurs est soumis à la TVA au taux de 19,6%</p>	<p>Le bingo n'est pas une catégorie particulière de jeu de hasard en France. Les jeux qui s'y apparentent sont traités sous la rubrique «lotteries»</p>	Voir «lotteries»	<p>Seules les loteries publicitaires gratuites sont autorisées en France</p>	<p>Les jeux organisés dans le cadre d'activités caritatives représentent une part tout à fait minime des jeux en France. Leur organisation est soumise à autorisation et ils ne sont pas soumis à une fiscalité spécifique.</p>



General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>GERMANY</b>								
<p>Winnings are not subject to income taxation</p> <p>For income and corporate income taxes of the operators see the national report</p>	<p><b>Public lotteries, raffles:</b></p> <p><b>Lottery tax</b> (sec. 17 RennLottG, sec. 37 ABREnnLott):</p> <p><b>20% of the scheduled prize net of tax, this corresponds to 16 2/3% of the gross stakes</b></p> <p>turnover tax only in the event of exemption from lottery tax</p> <p><b>License levy:</b></p> <p>If this system is chosen by a Land the percentage differs:</p> <p>e.g. <b>20%</b> of the stakes or "at least <b>20%</b> of the gaming capital for number lotteries, <b>25%</b> of it for other lotteries and <b>17 1/3%</b> of the stakes for sports bets."</p> <p>In some cases the percentage can be raised up to a max of <b>30%</b> and an additional license tax can be fixed amounting up to <b>60%</b> of the annual surplus</p>	<p><b>Kursaal levy</b>, percentage differing from Land to Land (<b>50%</b> or more of the gross revenues, following a graduation system)</p> <p>Some Länder receive an additional levy (up to <b>20%</b> of the annual gross revenue) and even a third levy calculated on the basis of the annual surplus or deficit of the licensee (<b>30%</b>)</p> <p>The exemption from <b>turnover tax</b> in sec.4 Nr. 9b UStG has been abolished by the act on the reduction of abusive tax arrangements, 28.4.2006 (BGBl. I 1095)</p> <p>According to the legislative materials on the modification of the turnover tax act, that the Länder might equalize the changes caused by the new turnover tax obligation by lower rates of kursaal levies</p>	<p><b>Turnover tax obligation 16% (it will be changed into 19 % by 1.1.2007)</b></p> <p><b>Change of jurisprudence:</b> The VAT taxation of machine gaming outside casinos contrary to casino games has first been abolished due to the recent decision of the ECJ in the cases C-453/02 and C-462/02 (Linneweber and Akritidis) and the decision of the BFH (12.5.2005, V R 7/02) which declared Art. 13 B lit. f dir. 77/388/EWG for directly applicable. By 28.4.2006 a new act on the reduction of abusive tax arrangements, 28. 4. 2006 (BGBl. I 1095) leads to a VAT obligation for both machine gaming outside casinos and casino gambling activities</p> <p><b>Entertainment tax in the Länder</b> lump sum taxation</p>	<p><b>Oddset-bets:</b></p> <p><b>Lottery tax</b> (sec. 17 RennLottG, sec. 37 ABREnnLott):</p> <p><b>20% of the scheduled prize net of tax, this corresponds to 16 2/3% of the gross stakes</b></p> <p>turnover tax only in case of exemption from lottery tax</p> <p><b>Horse Races: 16 2/3%</b> of the stakes</p> <p>turnover tax only in case of exemption from horse race tax</p> <p><b>License levy:</b></p> <p>If this system is chosen by a Land the percentage differs, see lotteries (e.g. "<b>17 1/3%</b> of the stakes" or "<b>15%</b> of each betting contract oddest bets and <b>21%</b> for other bets" or "<b>20%</b> of the stakes").</p>	See lotteries	Turnover tax, 16%	Turnover tax 16%	

			<p>pursuant to entertainment tax statutes or local tax statutes (varying from 0€ in Bavaria where a entertainment tax is forbidden, in the other Länder from 46-306 € per machine/month for arcades; in restaurants the margin varies from 0-100€)</p> <p>Recent decisions question the constitutionality of the lump sum taxation (contradiction to principle of equality)</p>					
--	--	--	---	--	--	--	--	--

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>GREECE</b>								
	<p>Le <b>produit net des loteries gérées par l'État</b> (<i>Laiko, Ethniko, Europaiko et Stikmieo</i>) <b>est versé entièrement au budget de l'État</b>. Il en est de même avec la <b>loterie <i>Eidiko Kratiko</i></b>, mais son <b>produit est affecté entièrement et exclusivement à fins charitables</b>.</p> <p>Les <b>revenus annuels bruts</b> issus <b>des loteries basées sur des chiffres</b> du «LOTTO» et du «PROTO», <b>sont soumis à des prélèvements publics</b> au taux, précisés par l'article 1<sup>er</sup> alinéa 3 de la loi 2433/1996 comme modifié par l'article 30 paragraphe 7 de la loi 2579/1998, ci-après:</p> <p>6) 19% (LOTTO) et 10% (PROTO), versés par l'OPAP au budget général de l'État,</p> <p>7) 12 % (LOTTO et PROTO), affectés au ministère de la culture,</p> <p>8) 2% (LOTTO et PROTO), affectés au ministère de la presse</p>	<p>La loi 2206/1994 (comme modifiée par la loi 3139/2003) précise, en son article 1<sup>er</sup> paragraphe 6, les <b>divers droits et revenus de l'État au sujet des casinos</b>, comme suit:</p> <p>f) Un versement unitaire de 6 000 euros lors du dépôt de la demande d'une licence de casino;</p> <p>g) La proposition d'une offre à l'État d'un montant minimum fixé par la loi et variant selon le lieu d'installation du casino (p. ex. euros 4 402 054, 29 à Corfou et euros 16 140 865,74 au Mont Parnes), en vue d'obtenir la concession sollicitée;</p> <p>h) Une participation aux bénéfices bruts provenant</p>	<p>Les machines de jeu ne sont pas autorisées à l'extérieur des casinos en Grèce</p>	<p>Les <b>revenus annuels bruts</b> issus <b>des paris mutuels sur les courses de chevaux</b>, à l'exception des paris mutuels dites <i>sweepstakes</i>, sont soumis à un <b>prélèvement public au taux de 3%</b> versé mensuellement au budget de l'État (article 34 de la loi 1326/1983 comme modifié par l'article 30 paragraphe 8 de la loi 2579/1998).</p> <p>Les <b>gains</b> provenant <b>de paris à une cote variable ou fixe</b> au delà de 146,74 euros sont soumis à un <b>prélèvement public au taux de 5%</b>, retenu directement par l'OPAP au moment de leur paiement aux gagnants et versé par l'OPAP au ministère des finances (article 2 alinéa 2 de la loi 2433/1996).</p>	<p>L'offre de services de bingo est interdite en Grèce.</p>	<p>L'offre de services de jeu par et pour le compte d'éditeurs de médias est interdite en Grèce.</p>	<p>L'offre de services de jeu visant à promouvoir des ventes est interdite en Grèce.</p>	<p>Le droit grec ne permet pas l'offre par des organisations charitables de services de jeu. Une partie du produit net des loteries de l'État est cependant affectée à des fins charitables</p>

	<p>et de la communication,</p> <p>4) 17% (LOTTO) et 12% (PROTO), affectés au secrétariat général du sport.</p> <p>Les <b>gains</b> provenant de <b>loteries</b> ayant eu lieu en Grèce ainsi que les gains provenant de <b>pronostics concernant les matchs de football</b> (en grec: PROPO) sont soumis, après une déduction de 100 euros sur le total des gains réalisés par cette activité, à <b>un impôt au taux de 10%</b>. L'impôt est à la charge du gagnant (articles 58 et 60 du Code d'imposition des successions, des donations et des gains de loteries).</p>	<p>des jeux ne pouvant être inférieure à 30% pour les casinos situés en Attique, à Thessalonique, en Crète, à Rhodes, en Achaïa et à 20% à Corfou et autres régions. En ce qui concerne le casino de Mont Parnes situé en Attique, cette participation est fixée à 30% pour les bénéfices annuels bruts jusqu'à la hauteur de 200 millions d'euros et à 31,5%, 32% et 32,5% pour des bénéfices annuels bruts supérieurs à 200, 250 et 300 millions d'euros respectivement;</p> <p>) Un droit annuel spécial de 730 000 euros à verser à l'État hellénique pour le maintien d'une licence de casino</p>						
--	---	--	--	--	--	--	--	--

HUNGARY								
Operators of gambling activities, including the operators of gaming slot machines for amusement, shall be subject to pay game taxes in accordance with the Chapter III of the Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations	<p>The game tax on raffle and drawing games which are not operated continuously except for the drawing specified in Section 16 of the Act on Gambling Operation, shall be 16 per cent of the monthly prize-pool; the game tax on lotteries shall be 24 per cent of the prize-pool;</p> <p>The game tax on keno shall be 24 per cent of the net monthly proceeds – the game tax on joker game shall be 17 per cent of the monthly prize pool. The game tax on other lottery games shall be 17 per cent of the monthly prize pool.</p> <p>(Section 32 of the Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations)</p>	<p>The game tax on casinos, including the money-winning machines operated therein, is</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 30 per cent of the net monthly gaming revenues if the net game revenue achieved in the fiscal year is 0 to 5 billion HUF ;</li> <li>- 1 billion and 500 million HUF plus the 25% of the amount over 5 billion HUF if the net game revenue is between 5 billion and 10 billion HUF;</li> <li>-and 2 billion and 750 million HUF and 10% of the amount over 10 billion HUF.</li> </ul> <p>(Section 35 of the Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations)</p>	<p>The <i>game tax</i> on money-winning machines, with the exception of the money winning machines operated in casinos, shall be 100.000 HUF per month per location.</p> <p>The <i>annual tax</i> of gambling machines shall be 60,000 HUF per machine. (Section 33 and 33A of the Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations)</p>	<p>The game tax on totalizer-type betting organized continuously shall be 17 per cent of the monthly prize-pool and on non-continuously organized totalizer-type betting shall be 17 per cent of the prize-pool;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-the game tax on keno shall be 24 per cent of the net monthly proceeds.</li> <li>-the game tax on joker games shall be 17 per cent of the monthly prize-pool.</li> </ul> <p>The game tax on bookmaking shall be 30 per cent of the net gambling proceeds. (Section 32 of the Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations)</p>	<p>The game tax on bingo games shall be 7 per cent of the monthly prize-pool. (Section 32 of the Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations)</p>	°Sales promotional gambling is except from game tax (Section 32 of the Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations).	In Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations no particularly reference to such kind of games	In Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations no particularly reference to such kind of games

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>IRELAND</b>								
Betting services are not subject to VAT, bookmakers do not need to register nor can they claim VAT paid.	Exempt	N/A	Gaming machine licence fees are €145 for up to three months and €505 for an annual licence	<p>The applicable rate of tax for betting has now been reduced to 0% tax on home betting (i.e. on-course) and 2% of turnover on "away events" and off-course betting. Bookmakers are permitted to absorb and pay the betting tax rather than charge it to the customer. A bookmaker pays an annual licence fee of €250.</p> <p>An annual Standing Charge of €500 plus 0.5% of the betting turnover is payable to Horse Racing Ireland.</p> <p>Bookmakers pay a pitch fee to individual racecourses or greyhound tracks based on the price<sup>3</sup> charged to the general public for admission.</p> <p>Excise duty on registration or renewal of registration of bookmaking premises is €380.</p>	Treated as lottery.	N/A	May, in some cases, be treated as lotteries	

				Reinstatement of a licence after deregistration is subject to a fee of €2000				
<b>General</b>	<b>Lotteries</b>	<b>Casino Gaming</b>	<b>Machine Gambling Outside Casinos</b>	<b>Betting</b>	<b>Bingo</b>	<b>Media Gambling Services</b>	<b>Sales Promotional Gambling</b>	<b>Charity Gambling</b>
<b>ITALY</b>								
	For traditional lotteries 35.07 %, for instantaneous lotteries 37.58 %	Determined by each of the four Regions where the four existing casinos are located	Either 8.00 % or 13.50 % according to the type of machine	For sports betting generally 33.84 % For bets at fixed quote other than horse races 10 % For bets at totalisator other than horse races 10 % For horse races 4.51 % goes to the State and 12.6 % goes to the UNIRE For Totip, 28.63 % goes to the State and 10.3 % goes to UNIRE For TRIS (a particular horse race) 9.00 % goes to the State and 21.8 % goes to the UNIRE	20 %	N/A	N/A	N/A

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>LATVIA</b>								
If games of chance are organized by means of telecommunications, the gaming tax disregarding the type of game of chance organized, is 10 percent from all bets paid and accepted.	For national lotteries - for each calendar year - 10 000 Latvian Lats (14.400 Euro); for local lotteries - for each calendar year - 500 Latvian Lats (720 Euro); for national instant lotteries - for each draw - 6 000 Latvian Lats; for local instant lotteries - for each draw - 500 Latvian Lats; for single local lotteries – for each draw – 25 Latvian Lats. lotteries - 8% from ticket sales; instant lotteries - 10% from ticket sales.	for issuance of the special license – 300 000 Latvian Lats (432.000 Euro), for prolongation of the special license – 25 000 Latvian Lats (36 000 Euro), for yearly re-registration of the special license – 25 000 Latvian Lats for each year; for permission to operate a casino – 20 000 Latvian Lats for each year; roulette (cylindrical game) - for each table that is connected to the rotating device of roulette - 19 800 Latvian Lats; cards and dice games - for each table - 4 800 Latvian Lats; video games and mechanic slot machines, that are in casinos and gaming halls – for the playing place of each machine – 840 Latvian Lats;	for issuance of the special license – 300 000 Latvian Lats, for prolongation of the special license – 25 000 Latvian Lats, for yearly re-registration of the special license – 25 000 Latvian Lats for each year; for permission to operate a gaming or bingo hall –1 500 Latvian Lats for each year; video games and mechanic slot machines, that are outside casinos and gaming halls – for the playing place of each machine - 1 140 Latvian Lats.	for issuance of a special license – 30 000 Latvian Lats (43 200 Euro), for prolongation of the special license – 30 000 Latvian Lats, for yearly re-registration of the special license – 30 000 Latvian Lats for each year; 30 000 Latvian Lats for each year and 10 percent from the income of the organisation of the game.	for issuance of the special license – 300 000 Latvian Lats, for prolongation of the special license – 25 000 Latvian Lats, for yearly re-registration of the special license – 25 000 Latvian Lats for each year; for permission to operate a gaming or bingo hall –1 500 Latvian Lats for each year; bingo (up to 100 seats) - 11 000 Latvian Lats; bingo (up to 200 seats) - 16 500 Latvian Lats; bingo (up to 300 seats) - 22 000 Latvian Lats; bingo ( more than 300 seats) - 33 000 Latvian Lats;	for issuance of a special license – 10 000 Latvian Lats, for prolongation of a special license – 10 000 Latvian Lats, for yearly re-registration of a special license – 10 000 Latvian Lats for each year. 10 percent from the income of the organisation of the game.	See lotteries since the organiser has to obtain a lottery licence for offering sales promotional gambling services (Art. 3 of the Law on Promotional Lotteries).	Non-profit organisations, their associations and religious organisations are exempt from the state fee for the issuance of the special licence and lotteries tax if they organize only single local lotteries as provided in the law.



General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>LITHUANIA</b>								
	When operating lotteries, a tax rate of 5% shall be imposed on the lottery and gaming tax base. tax base shall be the total face value of the tickets distributed in a lottery.	A fixed amount for each gaming device 1) LTL 1 800 (app. 521 EUR) per gaming machine of category A for each taxable period;  2) LTL 600 (app. 174 EUR) per gaming machine of category B for each taxable period;  3) LTL 12 000 (app. 3.475 EUR) per roulette, card or dice table for each taxable period.	A fixed amount for each gaming device 1) LTL 1 800 (app. 521 EUR) per gaming machine of category A for each taxable period;  2) LTL 600 (app. 174 EUR) per gaming machine of category B for each taxable period;	When operating bingo, totalisator and betting, a tax rate of 15% shall be imposed on the tax base which shall be the total amount of proceeds less the amount of prizes actually paid out.	When operating bingo, totalisator and betting, a tax rate of 15% shall be imposed on the tax base which shall be the total amount of proceeds less the amount of prizes actually paid out.	In the Law no particularly reference to such kind of games (see national report).	In the Law no particularly reference to such kind of games (see national report).	In the Law no particularly reference to such kind of games (see national report).
<b>LUXEMBOURG</b>								
Les jeux de hasard ne sont <b>pas soumis au TVA, ni aux impôts frappant le revenu et la fortune</b> (article 12 par. 5 de la Loi du 20 avril 1977)  Voir, le rapport national du Grand-duché de Luxembourg, page 493.	La loi sur les loteries du 15 février 1882 ne contient pas de règles fiscales, soumettant les loteries à une fiscalité spéciale.	Taxe entre 10 et 80% (article 12 par. 2 de la Loi du 20 avril 1977).	L'article 3 de la loi du 20 avril 1977 interdit d'exploiter des machines à sous sur la voie publique et dans les lieux publics (hors casinos).	Prélèvement de <b>15%</b> des sommes brutes engagées dans le pari  (article 17 du Règlement Grand-ducal du 7 septembre 1987 concernant les paris relatifs aux épreuves sportives)	Taxe entre 10 et 80% (article 12 par. 2 de la Loi du 20 avril 1977).	Taxe entre 10 et 80% (article 12 par. 2 de la Loi du 20 avril 1977).	Taxe entre 10 et 80% (article 12 par. 2 de la Loi du 20 avril 1977).	Taxe entre 10 et 80% (article 12 par. 2 de la Loi du 20 avril 1977).

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>MALTA</b>								
<p>The annual licence fee for land-based casinos is. €46'000.</p> <p>The annual licence fee for any class of remote gaming licence is Lm 3'000 (approx. €7'000), plus an additional is Lm 3'000 (approx. €7'000) per month gaming fee.</p> <p>Refer also to country report</p>	<p>20% on gross turnover, 12.5% on gross turnover from instant lottery tickets. The national lottery operator pays an annual licence fee of approx €46'000.</p> <p>Refer also to country report</p>	<p>36% on gross turnover on table games (15% on gross turnover paid by Junket players) and 40% on gross turnover on slot machines (25% in the case of Junket players).</p> <p>All remote gaming (except betting and pool betting) is subject to fees of Lm 3'000 (approx. €7'000) per month</p> <p>The annual licence fee for any class of remote gaming licence is Lm 3'000 (approx. €7'000).</p> <p>Refer also to country report</p>	<p>Refer also to country report</p>	<p>25% on net turnover; 0.5% on gross turnover on online betting.</p> <p>The annual licence fee for any class of remote gaming licence is Lm 3'000 (approx. €7'000).</p> <p>Refer also to country report</p>	<p>20% on gross turnover. Online bingo operators are subject to an annual licence fee of is Lm 3'000 (approx. €7'000) and a monthly gaming fee of is Lm 3'000 (approx. €7'000).</p> <p>Refer also to country report</p>	<p>Refer also to country report</p>	<p>Refer also to country report</p>	<p>Refer also to country report</p>

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>NETHERLANDS</b>								
<p><b>No VAT</b> is due for games of chance, <b>except for machine gambling in and outside casinos</b>.</p> <p>No gaming tax is levied if the prize money does not exceed 454 euro, or if the prize money does not exceed the stake money (article 4 par. 1 litt. a and b Act on Games of Chance).</p> <p>Refer also to the country report, p. 557.</p>	<p>A gaming tax of <b>29 %</b> is imposed on the winnings of a lottery (article 5 par. 1 litt. b Act on Gaming Taxes).</p>	<p>A tax of <b>40, 85%</b> is levied on the net gaming revenue (wager minus prizes) of casino gaming (article 5 par. 1 litt. a Act on Gaming Taxes).</p>	<p>Machine gambling is subject to <b>ordinary taxation rules</b>, as it is considered as a regular commercial activity (article 2 of the Dutch Act on Gaming Taxes).</p>	<p>A gaming tax of <b>29%</b> is imposed on the winnings of a sports bet or horse racing (article 5 par. 1 litt. b Act on Gaming Taxes).</p>	<p><b>No gaming taxes levied on a bingo</b>, since the prize money of a bingo does not exceed 454 euro (article 4 par. 1 litt. a and b Act on Games of Chance).</p>	<p>The Dutch gaming regulations do not contain a specific taxation regime for media gambling services, hence media gambling is subject to the ordinary gaming tax of <b>29 %</b> is imposed on the winnings (article 5 par. 1 litt. b Act on Gaming Taxes). No gaming tax is levied if the prize money does not exceed 454 euro, or if the prize money does not exceed the stake money (article 4 par. 1 litt. a and b Act on Games of Chance).</p>	<p>The Dutch gaming regulations do not contain a specific taxation regime for sales promotional gambling services, hence sales promotional gambling is subject to the ordinary gaming tax of <b>29 %</b> (article 5 par. 1 litt. b Act on Gaming Taxes). No gaming tax is levied if the prize money does not exceed 454 euro, or if the prize money does not exceed the stake money (article 4 par. 1 litt. a and b Act on Games of Chance).</p>	<p>A gaming tax of <b>29%</b> is imposed on the winnings of a charity game (article 5 par. 1 litt. b Act on Gaming Taxes).</p>

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>POLAND</b>								
	<p>The tax on games rate amounts to 10% in case of award lotteries</p> <p>10-15% in case of cash lotteries</p> <p>45% in case of video lotteries</p> <p>The tax base -in lotteries is the sum of receipts collected from the sale of lottery tickets.</p> <p>-in video lotteries the difference between the amount paid or credited in terminal memory and the amount of winnings gained by the participants of games.</p>	<p>45% in case of all games organised in casinos.</p> <p>The tax base in cylindrical games, dice games and card games is the difference between the cash payments in virtue of card exchange in a counter and on a game table and the amounts paid out for the returned tokens at the counter.</p>	<p>45% in case of games organised slot machines games salons</p> <p>The tax base in slot machine games is the difference between the amount collected from the tokens exchange or paid in at the counter and credited in the slot machine memory or paid into the slot machine and the amount of winnings gained by the participants of games.</p> <p>Slot machine games with low prizes pay the tax in a form of a lump sum amounting to the equivalent of:</p> <p>1) 100 euro – for the period from 1 January 2005 to 31 December 2005</p> <p>2) 125 euro – for the period from 1 January 2006 on a monthly basis for the games on every slot machine.</p>	<p>20-25% in case of number games</p> <p>The tax base is the sum of all the pre-paid stakes.</p>	<p>The tax on games rate amounts to 10% in case of raffle bingo games, cash bingo games and mutual wagetring</p> <p>15% in case of other bingo games</p> <p>The tax base in cash bingo game is the nominal value of the cards purchased by the company</p> <p>in raffle bingo game is the nominal value of the cards used for the game;</p> <p>telebingo game is the sum of receipts collected from the sale of lottery tickets or other participation receipts</p>	<p>In the Law no particularly reference to such kind of games (see national report)..</p>	<p>In the Law no particularly reference to such kind of games (see national report).</p>	<p>In the Law no particularly reference to such kind of games (see national report).</p>

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>PORTUGAL</b>								
<p>There are not axes levied on the lottery operations of the SCML. This institution benefits of tax exemption (Decree-Law N° 262, 12.12.2003). The SCML pays VAT for goods and services purchased (between 5% and 21%).</p> <p>According to article 84 of Decree Decree-Law No. 422/89, besides the special tax on gaming no other general or local tax shall be claimed from concessionaire companies.</p>		Between 30-50%. Of gross revenue.			Between 20-25%			

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>SLOVAKIA</b>								
	<p>For ticket lotteries 15 % of the financial guarantee (financial guarantee is 5 % of the sum calculated as the product of the number of tickets issued and price of one ticket);</p> <p>- for raffles 15 % of the sum calculated as the product of the number of tickets issued and price for one ticket;</p> <p>- for number lotteries 17 % of the financial guarantee;</p> <p>- for instant lotteries 20 % of the sum calculated as the product of the number of tickets sold and the price for one ticket, minus the total amount of pay-off during the whole period of instant lottery ticket sales</p>	<p>For betting games in a casino 27 % of the financial guarantee, of which 24 % to the state budget and 3 % to the budget of the town in which the casino is located (- financial guarantee for gambling games in a casino is SKK 15,000,000 – app.387.000 EUR).</p>	<p>Games operated via gambling machines SKK 45,000 (app. 1.160 EUR) per calendar year and per machine (financial guarantee for gambling machines, SKK 10,000 /app. 258,- EUR/ for each machine).</p>	<p>For betting games, except for horse racing, 5 % of the financial guarantee, while in the case of course bets 4.5 % of the financial guarantee to the state budget and 0.5 % to the town budget (financial guarantee for betting games except for course bets SKK 1,000,000 /app.26.000 EUR/ for course bets, SKK 10,000,000/app. 258.000,-EUR).</p>	<p>For bingo 4.5 % of the financial guarantee, of which 4 % of the financial guarantee to the state budget and 0.5 % of the financial guarantee to the budget of the town in which the bingo game room is located (financial guarantee is SKK 500,000 for one operation of bingo</p> <p>For special bingo 4 % of the financial guarantee</p>	<p>Gambling games operated via telecommunication devices, 10 % of financial guarantee</p> <p>Gambling games operated on the internet 27 % of the difference between accepted bets and pay-offs to the state budget</p> <p>(Financial guarantee for gambling games operated by means of technical equipment operated directly by gamblers or operated by means of telecommunication equipment, and video games SKK 3,000,000/app 78.000 EUR).</p>	<p>In the Law no particularly reference to such kind of games (see national report).</p>	<p>In the Law no particularly reference to such kind of games (see national report).</p>

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>SLOVENIA</b>								
<p>Games of chance are exempt from the VAT liability (Art. 27 of VAT Act)</p> <p>5% tax on games of chance</p> <p>Concession fee for all particular games except slot machines is monthly 5% from the gaming revenue</p>	<p>On the territory of Slovenia are countrywide allowed by Law as a maximum two gambling business keepers (lotteries).</p> <p>A conduct of games of chance is in Slovenia subject to the following taxes:</p> <p>5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;</p> <p>operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005 is 25%;</p> <p>moreover the concession (license) fee has to be paid for conduct of</p>	<p>Government of Slovenia is limited in issuing gambling licenses. It can issue up to 15 licenses for "game houses" and 40 licences for "game rooms"</p> <p>5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;</p> <p>operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005 is 25%;</p> <p>Concession fee depending on an amount of the month revenue between 5% and 20%</p> <p>See also national report on license restrictions in Law</p>	<p>5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;</p> <p>operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005 is 25%;</p> <p>Concession fee depending on an amount of the month revenue between 5% and 20%</p> <p>See also national report on license restrictions in Law</p>	<p>A conduct of games of chance is in Slovenia subject to the following taxes:</p> <p>5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;</p> <p>operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005 is 25%;</p> <p>moreover the concession (license) fee has to be paid for conduct of</p>	<p>A conduct of games of chance is in Slovenia subject to the following taxes:</p> <p>5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;</p> <p>operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005 is 25%;</p> <p>moreover the concession (license) fee has to be paid for conduct of</p>	<p>A conduct of games of chance is in Slovenia subject to the following taxes:</p> <p>5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;</p> <p>operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005 is 25%;</p> <p>moreover the</p>	<p>A conduct of games of chance is in Slovenia subject to the following taxes:</p> <p>5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;</p> <p>operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005</p>	<p>A conduct of games of chance is in Slovenia subject to the following taxes:</p> <p>5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a game of chance, reduced by the value of prizes paid out;</p> <p>operation of games of chance is also taken as the performance of any and all other activities that are prescribed to the operator by other legal regulations. The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005</p>

	<p>particular games.</p> <p>The concession fee for particular games conduct shall be calculated monthly, on gaming revenues accruing from every single game. The calculation base shall be the sum of daily computations for each separate game (cumulatively). The licensee shall submit the monthly report distinguishing types of games.</p>	<p>depending on an amount of the month revenue between 5% and 20%</p>	<p>on Games.</p>	<p>particular games.</p> <p>The concession fee for particular games conduct shall be calculated monthly, on gaming revenues accruing from every single game. The calculation base shall be the sum of daily computations for each separate game (cumulatively). The licensee shall submit the monthly report distinguishing types of games.</p> <p>Concession fee depending on an amount of the month revenue between 5% and 20%</p> <p>See also national report on license restrictions in Law on Games.</p>	<p>particular games.</p> <p>The concession fee for particular games conduct shall be calculated monthly, on gaming revenues accruing from every single game. The calculation base shall be the sum of daily computations for each separate game (cumulatively). The licensee shall submit the monthly report distinguishing types of games.</p> <p>Concession fee depending on an amount of the month revenue between 5% and 20%</p> <p>See also national report on license restrictions in Law on Games.</p>	<p>concession (license) fee has to be paid for conduct of particular games.</p> <p>The concession fee for particular games conduct shall be calculated monthly, on gaming revenues accruing from every single game. The calculation base shall be the sum of daily computations for each separate game (cumulatively). The licensee shall submit the monthly report distinguishing types of games.</p> <p>Concession fee depending on an amount of the month revenue between 5% and 20%</p> <p>See also national report on license restrictions in Law on Games.</p>	<p>is 25%;</p> <p>moreover the concession (license) fee has to be paid for conduct of particular games.</p> <p>The concession fee for particular games conduct shall be calculated monthly, on gaming revenues accruing from every single game. The calculation base shall be the sum of daily computations for each separate game (cumulatively). The licensee shall submit the monthly report distinguishing types of games.</p> <p>Concession fee depending on an amount of the month revenue between 5% and 20%</p> <p>See national report on license restrictions in Law on Games.</p>	<p>activities that are prescribed to the operator by other legal regulations . The tax duty regarding the other taxes and fees shall be determined according other respective tax laws. Slovenian's corporate tax on the profit gained for the year 2005 is 25%;</p> <p>moreover the concession (license) fee has to be paid for conduct of particular games.</p> <p>The concession fee for particular games conduct shall be calculated</p>
--	---	---	------------------	---	---	--	---	--



								<p>monthly, on gaming revenues accruing from every single game. The calculation base shall be the sum of daily computations for each separate game (cumulatively). The licensee shall submit the monthly report distinguishing types of games.</p> <p>Concession fee depending on an amount of the month revenue between 5% and 20%</p> <p>See national report on license restrictions in Law on Games.</p>
--	--	--	--	--	--	--	--	---

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>SPAIN</b>								
No TVA on gaming operations. No tax on lottery.		Depending on the concerned CCAA, between 20-61% on a progressive scale.		In the Basque CCAA 10%	Depending on the concerned CCAA, between 10-31%		10% of the value of the prizes.	
<b>SWEDEN</b>								
Les jeux de hasard ne sont pas soumis au TVA.	Le taux est 36 % sur la somme qui reste après que les prix ont été déduit du total des paris ((Lag 1991:1482 om lotteriskatt art. 1b). Comme "Svenska Spel" fait partie de l'Etat, il ne doit pas payer des impôts (art. 1a p. 5). En revanche il existe un prélèvement de tous les profits de Svenska Spel. Les impôts ne doivent non plus être payés par certaines organisations idéelles (art. 1a p. 4).	Pour les tables de roulette les impôts sont: -2000 SEK (211 EUR) par mois pour une table. -4000 SEK (421 EUR) par mois pour deux tables. -9000 (946 EUR) par mois pour trois tables. -18000 SEK (1892 EUR) par mois pour quatre tables. -25000 SEK (2628 EUR) par mois pour cinq tables. -Plus de 5 tables: 5000 SEK (526 EUR) par table. (Lag om skatt på spel art. 10.) Comme Casino Cosmopol fait partie de l'Etat, il ne doit pas payer des impôts (art. 1a p. 5). En revanche il existe un prélèvement pour tous les profits.	Une loterie où les prix ne sont pas en argent ne doit pas payer des impôts (Lag om lotteriskatt, art. 1a p.6).  Si les prix sont en argent on doit payé des impôts au taux de 36 % sur la somme qui reste après que les prix ont été déduit du total des paris.(art. 1b) Comme "Svenska Spel", qui a une autorisation générale d'exploiter ses machines, fait partie de l'Etat, il ne doit pas payer des impôts (art. 1a p. 5). En revanche il existe un prélèvement sur tous les profits.	Le taux est 36 % sur la somme qui reste après que les prix ont été déduit du total des paris. (Lag om lotteriskatt art. 1b)	Une loterie où les prix ne sont pas en argent ne doit pas payer des impôts (Lag 1991:1482 om lotteriskatt, art. 1a p. 6).  Le permis general de Svenska Spel l'autorise à organiser des bingos. Comme "Svenska Spel" fait partie de l'Etat, il ne doit pas payer des impôts (Lag om lotteriskatt art. 1a p. 5). En revanche il existe un prélèvement de tous les profits.  Des organisations idéelles (Lotterilagen art. 15) peuvent organiser des bingos. Elles ne doivent pas payer des impôts (Lag om lotteriskatt art. 1a p. 4)	En principe une prohibition, mais Svenska Spel a comme même recu une autorisation qui lui permet d'organiser ce type de jeu. Comme Svenska Spel fait partie de l'Etat, il ne doit pas payer des impôts (art. 1a p. 5). En revanche il existe un prélèvement de tous les profits.	L'étude de la législation n'a pas révélé de dispositions particulières à cette hypothèse	L'étude de la législation n'a pas révélé de dispositions particulières à cette hypothèse

General	Lotteries	Casino Gaming	Machine Gambling Outside Casinos	Betting	Bingo	Media Gambling Services	Sales Promotional Gambling	Charity Gambling
<b>UNITED KINGDOM</b>								
No general gambling tax is levied in the United Kingdom and the sector-specific taxes that are levied can be understood individually, without the need for general comments.	National Lottery Duty at the rate of 12% on gross ticket sales receipts	Gaming Duty on various amounts of gross gaming yield from casino operations: 2.5% of the first £534'500 (approx. €750'000) 12.5% of next £1'186'500 (approx. €1'750'000) 20% of the next £1'186'500 (approx. €1'750'000) 30% of the next £2'078'000 (approx. €3 million) 40% of yield above £4'986'500 (approx. €7'250'000)	Gaming Machine License Duty at a lump sum rate of £1'915 (approx. €2'800) per annum per machine	General Betting Duty at the rate of 15% of receipts net of winnings paid out, or 15% of commissions taken from punters. On-course betting at horse or greyhound race meetings is exempted.  Pool Betting Duty at the rate of 15% of receipts net of winnings paid out.  Horserace Betting Levy at the rate of 10% of profits from fixed-odds betting on British horseracing, reduced to 6% for on-course bookmakers and nominal amounts for betting on trotting and point-to-point events.	Bingo Excise Duty at the rate of 15% of receipts net of winnings paid out	The turnover generated by or profits made as a result of media gambling services offered in the United Kingdom are not subjected to any specific duty or tax. To the extent that that an enterprise does earn profits from such competitions, those profits will of course be subjected to normal corporate or personal income tax.	The turnover generated or profits made by lawful sales promotional prize competitions in the United Kingdom are not subjected to any specific duty or tax. To the extent that that an enterprise does earn profits from such competitions, those profits will of course be subjected to normal corporate or personal income tax.	Charitable societies are not required to pay lottery duty or other taxes on the proceeds of charitable lotteries. Although the licensing fees are not negligible (£4'810 (approx. €7'070) for initial registration and up to £454 (approx. €670) per lottery), they are of no real economic significance, given that a charity may earn up to £2'000'000 (approx.

								€2'940'000 ) per annum from the organisatio n of lotteries.
--	--	--	--	--	--	--	--	---

## **2<sup>nd</sup> PART**

# **ECONOMIC STUDY**



# **CHAPTER 1**

## **INTRODUCTION**

The purpose of this analysis is to examine the current state of the major gambling services industries in the European Union (EU), and to comment on market and ownership structures in terms of their impacts and implications on the quality, quantity, price and availability of gambling services presently available to consumers within and beyond the EU. The Report discusses the size and economic dimensions of the major sectors of the gambling services industry among the Member States of the EU, and comments on and estimates the welfare implications of these circumstances. A number of alternative scenarios are developed which explore the implications of alterations in the regulatory and ownership regimes, noting how these might affect various welfare considerations in the context of EU consumers, EU Member State companies involved in the provision of gambling services, and overseas companies which might potentially offer gambling services to customers in the EU. Revenue distribution implications for Member State governments that rely on gaming services sectors to generate significant revenues for general fund revenues, "good causes," financial support for Non-Government Organizations (NGOs), or other quasi-governmental activities, are also examined.

As with commercial and government-owned gambling industries in other parts of the world, the gambling services industries in the Member States of the European Union have a number of unusual or unique attributes that lend themselves to economic analysis and discussion. The following are the general characteristics that will be examined throughout this analysis.

Demand for gambling services in the early 21<sup>st</sup> century and for the past half-century in the European Union – as well as in most other parts of the world – has been and is expanding rapidly, for a number of reasons. Among the more important reasons are:

- a. Increasing amounts of discretionary income among the general population of the EU, especially in the post-World War II era for Western Europe, and since the collapse of the Soviet Union for the former Soviet bloc and Eastern European countries. A significant portion of discretionary income has been allocated to the leisure and entertainment sectors of economies;
- b. An increased willingness of national and regional governments to authorize and exploit commercial and/or government offered gambling services over the past fifty years for a variety of reasons. These reasons include a greater social acceptance of gambling as a recreational activity among their constituencies, a desire to combat illegal gambling activities and related adverse consequences, and a willingness to exploit and capture economic rents that can emerge from legally sanctioned but market constrained gambling services;
- c. A general liberalization in moral and ethical attitudes about gambling, including a weakening of the influence of organized religions over their congregations in their criticisms or condemnations of gambling as an immoral or socially destructive behavior;
- d. The increasing integration of gambling with other activities that have been growing in popularity – such as professional sporting events, horse and automobile racing, and various contests of skill and luck – into mainstream entertainment outlets, such as television, cinema, print media, and modern electronic communications media;
- e. The explosion of computer, internet, and telecommunications technologies that have permitted the development of new gaming services (such as internet based tournaments, spread betting markets, and betting exchanges,) as well as a wide variety of new delivery channels for gambling services and related activities.

In spite of recent changes in laws in many Member States regarding permitted gambling, many national gambling services industries remain characterized by a vestige of prohibitions, constraints, and conditions that make them highly protected and sometimes eccentric constructions. As a result, many gambling services industries are organized in ways that set them aside from other industries that are subject to European Union principles of



harmonization, or “free and fair” trade. These exceptions to EU principles are sometimes justified on the need to protect the public from adverse consequences associated with gambling;

Because of a legacy that had been characterized by prohibition and proscription until quite recent times, most gaming services industries are under-supplied in comparison to what would occur in free, competitive, and unobstructed legal markets in gaming services. This creates a situation where those legislative and regulatory bodies that authorize and oversee legal gambling services can be highly influential in determining the size and extent of permitted gambling in their jurisdictions, as well as in determining the ultimate benefactors (besides consumers) who share in the rewards created by the legal and organizational structures and revenue distributions of gambling service industries. This suggests that the determination of legislative and regulatory terms governing gambling services industries are likely to be characterized by processes that are disproportionately political;

As a result of this political dimension, gaming service providers – and other designated beneficiaries, such as Treasury Departments, Ministries of Finance, amateur sporting organizations, or other specified benefactors or “Good Causes” – can capture substantial economic rents from the excess profits generated in the provision of these services. It also suggests that such beneficiaries will actively participate in “rent seeking behavior” to protect or enhance their shares of the distributions;

In an unconstrained competitive free market, the presence of excess profits acts as an inducement for new competitors to enter the market, and offer comparable services at better terms in order to capture a share of the market. Applied to gambling services, the resulting increase in supply would reduce the extent of economic rents available for suppliers and other beneficiaries. However, it would also create various economic benefits for consumers, including lower prices, a greater variety of product and service choices, and a more dynamic and responsive marketplace. Because of the constrained and protected nature of most of the EU’s gambling services industries – specifically because of the constraints and prohibitions on the gambling services industries themselves, as well as the limitations on organizations or entities that are authorized to provide such services – this typical free market response process is thwarted;

If such competitive market processes were allowed to occur (for whatever reason), it is likely that the aggregate demand for gambling services within the European Union would increase, perhaps substantially. The international experience suggests that the marketplace can be very responsive to changes in availability, attractiveness, promotion, pricing, and variety of gaming services, in terms of how much is expended in the aggregate on such services. This issue is discussed below under the heading of Market Potential.

It should be noted that social well-being, or aggregate social welfare, of a given Member State or region is not necessarily optimized by permitting a totally free market in gambling services. (The measurable social costs associated with such adverse consequences are only partially understood, as is discussed below.) Because of this, it is reasonable for policy makers to constrain the extent of gambling services in such ways as to better balance the benefits from consumption and authorized provision of gambling services against the unintended adverse consequences associated with greater levels of consumption.

Motivations of policy makers that have created the rules that govern and constrain gambling services industries have been mixed and often inconsistent. On the one hand, there are typically attempts **to protect** consumers from fraud and criminal activities, as well as from consumers’ potential vulnerabilities from excessive gambling. Such protections can be made in a variety of ways, usually through imposed constraints on who can gamble, when, and under what circumstances, as well as which games can be played, under what set of rules.

On the other hand, policy makers often strive **to maximize economic rents** that can accrue to the various specified benefactors such as national, regional, or local government coffers, earmarked purposes (such as education, health, or sports), or “Good Causes.” Indeed, it is because of such conflicting objectives that the European Court of Justice in court decisions such as Gambelli or Lindman made the argument that violations of the principles of harmonization for gambling services can only be justified in the context of providing public protections against the adverse consequences of gambling; it is inadequate to justify such violations solely in order to fulfill the objective of maximizing economic rents.

The typical pattern that has occurred in Member States has been an evolution of gambling services from illegal to legal status in the following manner. Initially, gambling services are authorized, but with substantial constraints. That is followed with relaxations on some of the constraints brought about by pressures from the gambling services industries themselves, the fiscal or financial needs of earmarked beneficiaries, changing social norms, and/or the development and imperatives of new technologies. This might be countered in the political arena by groups or interests who are concerned about increased potential or actual adverse social consequences associated with a greater availability of gambling services.

Since, historically, gambling has generally been viewed as an immoral or socially undesirable activity, many policy makers presently view gambling as an undertaking with limited or ambiguous value for society at large. Many policy makers and members of the general public adhere to the view that gambling activities can pose significant risks to society in the form of adverse social impacts such as personal and family disruptions caused by excessive or “problem” gambling, increases in criminal activities (i.e. loan sharking, money laundering, organized crime activities, embezzlements, theft related to gambling, etc.), and links to corruption of public officials. Most gaming industry analysts acknowledge that if gambling activities were prohibited – especially after periods of widespread legal availability of gambling services – the result would be to create black or grey markets of illegal or questionably illegal gambling, so the option of prohibition is one that would have to be evaluated in terms of the social and economic costs that would follow from trying to enforce laws against activities that have a strong inherent demand among the general public.

Because of these kinds of concerns, legislative bodies might authorize specific forms of gaming or wagering, but place a variety of constraints on their offerings. Examples of constraints would be limitations on who could participate, where such gaming could be offered, hours of operation, specific games that could be played for money, the maximum size of wagers permitted and the maximum amounts of payout, the speed of play, who could offer the games, and who would ultimately benefit.

The presence of constraints, along with the general under-supply of gambling services, creates incentives and opportunities for ongoing illegal gambling activities (which may remain significant in society at large), and in particular within ethnic communities or among youth, who may be excluded from participating in legal gambling opportunities. Such conditions may also encourage the pursuit of loop-holes by legal operators searching for lucrative new gambling services or opportunities (as has occurred with FOBT machines in Licensed Betting Offices in the UK in the past few years.)

In some cases, policy makers may impose high excise tax rates on gambling services, for the purpose of discouraging potential patrons from participating or preventing the gambling services sector from growing larger than is deemed appropriate. When this occurs, the tax revenues generated may be allocated to general fund revenues, to specific benefactors, or to “good causes” who then benefit as a by-product of the gambling activities.

Some jurisdictions have established exclusive franchise arrangements so that only a single entity will have legal authorization to offer a particular type of gambling service. This is often

justified on the basis that having a single purveyor of a gambling service increases the likelihood that cohesive and realistic protections can be implemented and enforced. However, with exclusive franchise monopolies, the ability to earn substantial economic rents is also enhanced. This creates the environment conducive to conflicting objectives for Member States who are attempting to simultaneously provide protections for consumers and maximize economic benefits for fiscal and financial beneficiaries of gambling services.

As a result of the aggregate of constraints imposed on gambling services and restrictions on entities authorized to supply them, the demand for gambling services is dampened (in comparison to less constrained, more competitive alternatives.) Because of the inconveniences and limitations on consumer choice, this leads to a loss of consumer satisfaction or consumer surplus. Based on the experience of other countries, consumers would likely choose to expend greater time and effort on purchasing of gambling services under competitive free market conditions than is the case with the presence of the constraints. How much greater such expenditures would be is one of the important empirical investigations of this report.

**CHAPTER 2**

**DIMENSIONS OF THE LEGAL GAMING  
SERVICES INDUSTRIES  
IN THE EUROPEAN UNION**

Based on our best estimates of the size of the commercial gaming industries among the 25 Member States of the European Union, the combined sectors of lottery, casinos, gaming machines, betting services, and bingo generated Gross Gaming Revenues (gross winnings after payment of prizes, represented in the text as GGRs) of €51.5 billion in 2003. (See Table 1.) This compares to the legal American gaming industries which in 2003 generated Gross Gaming Revenues (GGRs) of US\$72.8 billion (€60.7 billion<sup>1, 2.</sup>)

Researchers were unable to find adequate data or published descriptions to establish the size and characteristics of the media games, charity gaming, and promotional games sectors among Member States of the EU. Neither published government sources nor submissions invited from stakeholders in the preparation of this report yielded information or data adequate to provide reasonable estimates of these particular sectors of Member State economies. Therefore, no comparable figures can be presented for these gambling services sectors.

Based upon a review of other studies on remote and internet gaming – as well as survey data collected as a portion of this study – our best estimate of the size of the European Union remote and internet gaming sector (that sector which offers gambling services via the internet, through mobile phone services, and through interactive television wagering) represented between €2 billion and €3 billion in GGRs from EU consumer expenditures in 2004, and growing rapidly. The global remote and internet gaming industry is forecast to grow from about US\$9 billion (€7.5 billion) in 2004 to US\$25 billion (€20.8 billion) in 2010.<sup>3</sup>

Though aggregate GGRs are similar between the US and EU as of 2003, their composition differed considerably between the European Union Member States as a group and the United States. For example, in the United States, commercial and tribal casinos generated about US\$42.1 billion (€35.1 billion) of the total US GGRs in 2003 (58% of the US total), whereas in the EU, casinos comprised only about €7.5 billion of GGRs, 15% of the EU total. In the United States, gaming machines (also referred to as slot machines, Electronic Gaming Devices, or Video Lottery Terminals) outside of casinos are still relatively uncommon; in 2003, such devices generated GGRs of US\$3.9 billion (€3.2 billion), 5% of the US total whereas in the European Union, gaming machines generated GGRs of €9.7 billion, 19% of the EU total. Lotteries in the United States generated GGRs of \$17.4 billion (€14.5 billion) (excluding Video Lottery Terminals), 24% of US GGRs, whereas in the EU, lottery GGRs were €23.0 billion, 45% of the EU total. Betting services, including on-track and off-track betting on horses and sports, amounted to only US\$3.9 billion (€3.2 billion), 5% of US GGRs, whereas in the EU, the comparable statistic was €8.9 billion, 17% of the EU total. Finally, bingo services and charitable gambling generated about US\$4 billion (€3.3 billion), 5% of US GGRs, and in the EU, bingo services were also a relatively small component at €2.4 billion, or 5% of the EU total.

For example, in the United States, commercial and tribal casinos generated about US\$42.1 billion (€35.1 billion) of the total US GGRs in 2003

Some of the variance in the above comparisons may be attributable to different consumer preferences between US and EU customers for games and wagers. However, most of the differences are probably due to the various restrictions, constraints, and prohibitions – as well as permitted market competitive conditions – involving gambling services in the US and

<sup>1</sup> Computed at an exchange rate of €1.00 = US\$1.20. This exchange rate is used throughout this report.

<sup>2</sup> Christiansen Capital Advisors, "Gross Annual Wager of the United States 2003," extracted from [www.cca-i.com](http://www.cca-i.com)

<sup>3</sup> Extracted from [www.cca-i.com](http://www.cca-i.com) and Deutsche Bank, "Online Gaming: Real or Surreal Returns?" 19 July 2005.

EU. For example, because of the paucity of gaming machines permitted in venues outside of casinos in the United States, much of the demand for machine gaming in America takes place within casinos. That is not the case with the EU. American casinos tend to be much more accessible than those in the EU; there are, for example, virtually no casinos in the United States with entrance fees, identification requirements, or dress codes, whereas such conditions are all more or less standard for European casinos. Many American casinos have substantial provision of – and capital investment in – non-gaming facilities, such as hotels, restaurants, retail outlets, spas, convention centres, entertainment venues, and outdoor recreational facilities such as golf courses, tennis courts and swimming pools. For the most part, these amenities are still not typical in European casinos.

Another area of difference between the United States and the European Union can be found with provision of betting services. In the US, sports wagering (on events such as football games, baseball games, the Olympics, etc.) is prohibited in every state except Nevada (with a few minor exceptions, such as sports parlay cards offered by state lotteries in Oregon and Delaware.) Over 20 states permit betting shops in the form of off-track betting parlors. However, in contrast to EU countries such as the UK, these betting shops are restricted to a limited number of licensed facilities which are permitted to take bets only on racing. Furthermore, there are only limited legal remote and internet wagering opportunities allowed in the US, and then only on racing.<sup>4</sup> In the EU, many Member States allow off-track bookmakers to operate in betting shops, and have allowed remote and internet sports and race wagering to evolve in a number of ways. Subsequently, the size and economic viability of such wagering markets tend to be greater in the EU in comparison to the US.

Furthermore, there are stronger links in the EU than in the US between gaming services related to sporting events – such as wagering on horse racing and football – and a variety of other economic sectors, such as television, radio, print media, and the internet. Advertising for gaming services via the media and internet is often a major expenditure on the part of gaming services providers, as well as a major revenue source for the media outlets themselves. The availability of legal gaming and betting options on such sporting events also enhances the demand for, attendance at, and the following of sporting activities. Similar legal betting opportunities in the US are far less available than in the EU, and therefore the cross-industry linkages are weaker.

Table 1 presents Gross Gaming Revenue by sector for the 25 Member States of the EU. Reasonably accurate data were gathered for Casinos, Lotteries, Gaming Machines (outside casinos), Betting Services, and Bingo. For the other sectors designated in this study (Charities and Non-Profits, Media Gaming Services, and Sales Promotion Services), data were not readily available. This is discussed in greater detail in the Methodology section of this Report.

---

<sup>4</sup> In spite of internet gambling's illegal or questionably legal status in the United States, American customers contribute nearly half of all consumer expenditures to the global remote and internet gambling sector. Deutsche Bank, *op. cit.*, p. 5.

**TABLE 1**  
**GROSS GAMING REVENUES FOR MEMBER STATES**  
**BY SECTOR, 2003**  
**(€thousands)**

Table 1 presents Gross Gaming Revenue by sector for the 25 Member States of the EU. Reasonably accurate data were gathered for Casinos, Lotteries, Gaming Machines (outside casinos), Betting Services, and Bingo. For the other sectors designated in this study (Charities and Non-Profits, Media Gaming Services, and Sales Promotion Services), data were not readily available. This is discussed in greater detail in the Methodology section of this Report.

COUNTRY	TOTAL	CASINOS	LOTTERY	GAMING MACHINES	BETTING SERVICES	BINGO SERVICES
AUSTRIA	€ 893,539	€ 217,951	€ 595,000	€ 0	€ 80,588	n/a
BELGIUM	€ 679,306	€ 47,478	€ 485,734	€ 136,767	€ 9,327	€ 0
CYPRUS	€ 72,584	€ 0	€ 34,060	€ 0	€ 38,523	n/a
CZECH REPUBLIC*	€ 593,400	€ 66,300	€ 109,200	€ 346,700	€ 34,300	€ 1,900
DENMARK	€ 829,549	€ 43,624	€ 428,859	€ 220,824	€ 95,973	€ 40,268
ESTONIA	€ 24,730	€ 18,187	€ 6,544	n/a	n/a	n/a
FINLAND	€ 1,240,874	€ 22,000	€ 485,000	€ 571,000	€ 157,000	€ 5,874
FRANCE	€ 7,603,200	€ 2,546,000	€ 3,085,200	€ 0	€ 1,972,000	n/a
GERMANY	€ 8,420,817	€ 958,673	€ 4,991,217	€ 2,335,000	€ 135,927	n/a
GREECE	€ 1,068,203	€ 88,721	€ 474,000	€ 0	€ 505,482	€ 0
HUNGARY	€ 580,180	€ 36,957	€ 278,240	€ 235,851	€ 23,529	€ 5,603
IRELAND	€ 1,143,638	€ 0	€ 264,900	€ 242,692	€ 608,914	€ 27,132
ITALY	€ 6,204,712	€ 616,744	€ 4,502,000	€ 0	€ 974,981	€ 110,987
LATVIA	€ 66,611	€ 7,114	€ 4,159	€ 52,831	€ 1,155	€ 1,352
LITHUANIA	€ 40,724	€ 13,517	€ 24,688	€ 492	€ 2,028	n/a
LUXEMBOURG	€ 96,584	€ 77,907	€ 18,676	n/a	n/a	n/a
MALTA	€ 113,921	€ 23,269	€ 23,884	€ 0	€ 65,923	€ 845
NETHERLANDS	€ 2,064,500	€ 699,400	€ 783,200	€ 564,000	€ 17,900	n/a
POLAND	€ 432,408	€ 44,535	€ 295,393	€ 52,703	€ 37,691	€ 2,085
PORTUGAL	€ 1,434,379	€ 301,006	€ 801,976	€ 200,666	€ 10,647	€ 120,084
SLOVAKIA	€ 216,150	€ 95,479	€ 71,000	€ 49,644	€ 27	n/a
SLOVENIA	€ 264,478	€ 193,227	€ 38,192	€ 33,059	n/a	n/a
SPAIN	€ 4,886,812	€ 320,912	€ 1,126,400	€ 2,550,000	€ 62,259	€ 827,241
SWEDEN	€ 1,583,200	€ 124,900	€ 664,200	€ 224,100	€ 506,700	€ 63,300
UNITED KINGDOM	€ 10,972,019	€ 950,007	€ 3,389,000	€ 1,858,834	€ 3,525,962	€ 1,248,216
	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
TOTALS*	€51,526,518	€7,513,908	€22,980,723	€9,675,162	€8,866,836	€2,454,887
PERCENT OF TOTAL	100.0%	14.6%	44.6%	18.8%	17.2%	4.8%

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

\*Total includes € 35,000 in "other".

## DISCUSSION

Lottery operators in Member States of the EU are more extensive in their offerings and typically more aggressive in their strategic positioning than is the case for lottery organizations in the United States. American lotteries are all operated under a state lottery ownership structure (with government appointed lottery commissions and civil service employees,) where many of the operational details (instant ticket printing, on-line systems operations, game design, etc.) are contracted out to private sector companies. Furthermore, most of the lottery services sold are in the form of traditional Lotto tickets, instant tickets, or variants of these services. Only a few states (i.e. Oregon, South Dakota) permit electronic gaming devices (Video Lottery Terminals or VLTs) operated under the auspices of the state lottery at widespread locations throughout their states. A handful of other states permit relatively large numbers of VLTs to be placed at pari-mutuel racetrack (*racino*) locations (Delaware, Rhode Island, West Virginia, New York). In these latter cases the lottery operator does not own the pari-mutuel racing-casino gaming facilities but rather regulates the VLTs with the racetrack-casino operators acting as lottery agents.

In contrast, in some EU Member States, such as Sweden, France and Germany, lottery operators have moved into other gambling sectors, such as bookmaking, casinos,<sup>5</sup> operation of gaming devices (Video Lottery Terminals) in convenience locations, and remote gambling operations. Many EU lotteries have recently involved themselves in remote or internet strategies for the sales of their services or the development of new games or wagering options.

Nonetheless, the total amount of Aggregate Personal Income spent on gambling services by residents of the European Union and the United States are similar. Total gaming spend as a percentage of Gross Domestic Product for all EU Member States was estimated to be approximately 0.52% in 2003. For the United States, the comparable figure was 0.65%. By way of comparison, the ratio of Gross Gaming Revenues to Gross Domestic Product in Australia in 2003 was approximately 1.93%, and New Zealand was 1.45%.<sup>6</sup> In Canada the ratio of Gross Gaming Revenues to Gross Domestic Product was 1.11% in 2003.<sup>7</sup> In all of these jurisdictions, there is a considerably greater availability and accessibility of many gambling services, especially gaming machines, than is the case in either the US or the EU. Furthermore, gaming machines that are readily available have more popular features than, say, the limited prize Amusement with Prize (AWP) style machines that can be found outside casinos in many Member States. This suggests that the demand for gambling services in general is highly elastic with respect to a variety of measurable factors, including availability of specific gaming services and services, quality of gaming offerings, accessibility, convenience, and price. This issue is discussed at greater length later in this report.

Figure 1 presents the ratio of Gross Gaming Revenues to GDP for the 25 Member States for the year 2003. It is noteworthy that the ratio remains under one percent for all Member States except for Malta, which has a disproportionate amount of remote gaming services within its Betting Services sector; and Cyprus and Slovenia, both of which have casino industries that attract a significant portion of their GGRs from cross-border custom or international tourism.

---

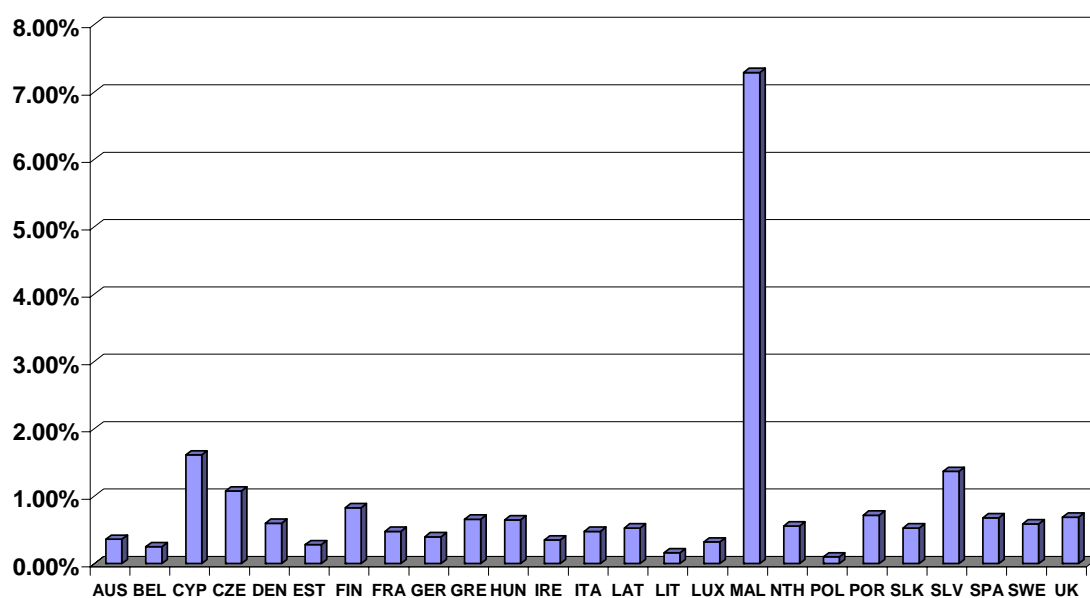
<sup>5</sup> Casino Cosmopol is a subsidiary to Svenska Spel, the government owned company that operates the lottery and other gaming in Sweden. Casino Cosmopol opened its first casino in 2001, and presently offers four casinos in Sweden.

<sup>6</sup> Queensland Government 2005, Australian Gaming Statistics 2005; New Zealand Department of Internal Affairs, Gambling Expenditure Statistics, 1981-2005

<sup>7</sup> Canadian Partnership for Responsible Gambling, Canadian Gambling Digest 2003-2004



FIGURE 1

**Gross Gaming Revenues as  
percentage of GDP, 2003**

## **CHAPTER 3**

# **GENERAL ECONOMIC OBSERVATIONS**

The commercial and government owned gaming industries of the European Union are organized under a wide variety of ownership regimes and market structures. Ownership and market structures are affected by numerous factors, including Member State laws and regulations; restrictions on product types, characteristics, points of sale, availability, and marketing effort; economies of scale; network effects; and impacts of new technologies. Generally speaking, most EU commercial gaming industries are significantly constrained by law and regulation, as well as by ownership structures and statutory objectives. As a result, they operate in ways that – in comparison to what unrestricted free markets in gambling services with reasonable allocations of property rights and provision of legal protections would bring about – adversely affect the quality, quantity, price, and availability of gambling services.

Different sectors of gaming services possess different economic characteristics. Those that are most important in terms of welfare implications are:

- a. **Monopoly franchises.** In order for a supplier to have an effective monopoly, there must be substantial barriers that would prevent potential competitors from legally or economically servicing that same market. Furthermore, in the eyes of consumers, there can be no close substitutes, i.e. there are no other products or services available that can be purchased that meet the same needs as the product or service in question. With a monopoly franchise, a service provider potentially can capture monopoly profits (economic rents) through a strategy of offering available products or services at prices that are high relative to marginal costs of production.
- b. **Absence of competition.** In more competitive environments, the presence of above-normal profits would attract other product or service providers who would attempt to capture market share by following strategies of price reductions, market segmentation, product differentiation, or broader offerings. Established product or service providers would then have to respond to such competitive efforts with their own product positioning and pricing strategies. Generally speaking, moving from a monopoly situation to an increasingly competitive one has the effect of benefiting consumers (increasing so-called “consumer surplus”) by lowering prices, increasing quality and variety, and expanding market volumes of the goods or services being offered. Profit rates in competitive environments tend to get bid downward, and consequently economic rents accruing to the aggregate of providers diminish or disappear.

The absence of competition for gaming related services created by legal restrictions or prohibitions – as has been the case in many EU Member States – has the dual effect of limiting choice to consumers and insulating service providers from a variety of competitive pressures. Furthermore, because of the absence of effective competition, service providers typically do not have to be – and often will not be – as diligent in catering to the wants and needs of consumers with respect to the quality or variety of offerings.

Thus, as a result of a legally mandated monopoly and competitive restrictions or prohibitions in gambling service offerings by alternative service providers, this has the effect of keeping prices higher than they otherwise would be; limits the variety and quality of choice available to consumers in the marketplace; and encourages the producer to be less diligent in responding to consumer wants and needs. Furthermore, a monopolist has less incentive and ability to note and act upon changes in either production technologies or consumer trends.

- c. **Welfare implications:** In general, the welfare implications of monopoly for society at large include a loss of consumer well-being as a result of reduced consumer surplus due to higher prices and dead-weight losses; as well as additional dead-weight losses caused by inefficiencies associated with monopoly, partly from resource misallocation caused by the differential between the marginal cost of providing additional commodities in comparison to the marginal value of the commodities, and partly from inefficiencies associated with monopolists not being as diligent as competitive organizations would be in monitoring inputs relative to outputs in the provision of gambling services. The extent of welfare loss is a function of a number of factors, some of which are empirically measurable, including price elasticities of demand, cross-elasticities of demand with respect to related products and services, and the extent of waste of resources in the production of the goods and services.
- d. **Network effects:** For some products or services, the value to the individual consumer is enhanced when a greater number of consumers purchase the product. When this occurs, the phenomenon is known as a “network effect.”

Network effects are found with a number of modern products and services, such as telecommunications systems, where the greater the number of participants, the greater the number of possible linkages to others, and therefore the greater the value to any individual consumer; widely understood languages that enhance communication; software platforms, such as Microsoft Windows, that allow for efficient sharing of computer-generated files; and network systems that permit the linking of computers within a company or among a broader interest group.

With respect to gambling services, the presence of pari-mutuel wagering pools such as those offered in Lotto – where the top prize offered grows in proportion to the number of customers participating in purchasing the offering – enhances the value and attractiveness of the gaming offering. Competitive tournaments become more popular with greater participation because of the greater ratio of prizes to the price of participation that can be offered. Betting exchanges benefit with larger numbers of participants because participating in any particular betting market will likely be greater, insuring more transactions can be covered. Lotto games are generally more successful when they have larger populations into which to sell their offerings, because the increased number of customers purchasing chances for a fixed odds, very low probability prize allows game designers to offer even longer odds contests that will drive up the amount of money in the prize pool. The greater value of the prize pool in turn makes the product more attractive to other customers, creating a “virtuous circle.”

- e. **Economies of Scale:** If the average cost of producing a commodity decreases as the volume of production increases, then that particular commodity experiences economies of scale. Many industrial sectors in modern economies are characterized by economies of scale. This implies that the greater the volume of commodities sold, and the larger the organizational network that provides goods or services, the lower will be the average cost of production. Economies of scale can be created by large production facilities, multi-plant operations, extensive distribution outlets, the ability to allocate overhead expenses over a larger volume of output, and the streamlining of such activities as marketing, accounting, security, and personnel. Industry consolidation is often a sign of the presence of economies of scale.

Some gaming services sectors are particularly prone to economies of scale. For example, there is compelling evidence that economies of scale have long prevailed in

the casino industry, especially in the United States.<sup>8</sup> Recent consolidation and the growing trend toward concentration of ownership in casino industries, gaming machine manufacturing, and even the emergence of multi-state or multi-nation lotteries in the United States, the European Union, and elsewhere lend further evidence to the strength of this factor.

- f. **Geographic constraints:** Some Member State laws and regulations restrict the regions into which gambling services can be sold, or prohibit the marketing of gambling services of their own or other Member States' gambling services within their borders (i.e. the advertising of casinos in an adjacent Member State; sales of lottery tickets cross-border.) These constraints have the effect of limiting product offerings and the information available regarding alternatives to consumers, thus restricting choice, lowering competition, and thwarting the extent of network effects and economies of scale that would otherwise take place. For government owned and operated lotteries, for example, exclusive franchise privileges granted to a Member State's national lottery imply consumers within that jurisdiction are only able to purchase lottery services from that one entity.

Interestingly, recent strategic cooperative agreements among a number of national lotteries in Europe has resulted in the creation of a multi-country lottery product called **EuroMillions**. This product, which was launched in February 2004, is the result of cooperative agreements initially among the United Kingdom, Spain and France, and now also including Austria, Belgium, Ireland, Luxembourg, Portugal, and Switzerland (not an EU Member), which permit marketing EuroMillions to their citizens along with a sharing of the lottery's net revenues. This lottery product (as with the multi-state lottery services Power Ball and Mega Millions in the United States) has the capability of overcoming the disadvantages for lotteries inherent in constraints against cross-border marketing and sales of their services. EuroMillions has apparently been successful; in 2005, it generated gross sales (before payment of prizes) of over €3 billion, and GGRs of about €1.5 billion (nearly 3% of total GGRs for all EU Member States.)

- g. **Regulatory constraints:** In general, commercial gaming industries throughout the world operate under regulatory regimes that are designed to protect the general public from a variety of real or perceived threats that could occur as a by-product of legally sanctioned gambling activities. Many regulatory constraints are motivated by law enforcement considerations, i.e. to assure that gambling takes place within a legally safe and protected environment, that the likelihood of criminal activities within gaming operations is minimized, that a variety of consumer protections against fraud are in place, and that individuals and organizations associated with gambling enterprises are "fit and proper persons" to provide such services. Such regulations often deal with background investigations of owners and key employees of gaming enterprises, permitted practices and reporting/audit responsibilities for enterprises, and rules governing the fairness and integrity of games and wagering opportunities offered. One justification sometimes used for government ownership of gaming enterprises is to ensure greater control over the fit and proper nature of owners and key employees.

<sup>8</sup> Eadington, W. R. (1999), "The Economics of Casino Gambling," Journal of Economic Perspectives, 13(3), 173-192.

- h. Cross subsidization:** In many countries, gambling services industries – when privately owned – are taxed at relatively high rates either to generate revenues for state, regional, or local governments, or to direct revenues to “good causes” or to other identifiable beneficial purposes. Alternatively, ownership of gambling services companies by State enterprises is often structured so that the residual profits are earmarked either for general fund revenues or for specified purposes. In this manner, the constraints that are put into place to limit supply of gambling services and/or to grant exclusivity to particular entities have the effect of creating economic rents that can then be directed to support publicly desirable programs or initiatives. The desirable programs or initiatives could include sporting organizations, national Olympic committees, cultural activities, education, or medical research. The extent of such cross-subsidization is determined by the political decisions within the various Member States.

Another set of regulatory constraints, more relevant to this particular analysis, are intended to provide protections for gambling consumers from adverse consequences related to excessive gambling. Within this context are many of the restrictions that dampen demand, limit competition, and otherwise affect price, quality, variety and availability of the gambling services options available to consumers. Of particular importance to the issue of whether legal monopolies with exclusive franchise privileges to offer certain gambling services, restrictions on other Member State organizations or enterprises from offering their services in a particular Member State, and other conditions inimical to the principles of “free and fair trade” under general EU principles are whether particular regulatory constraints have any mitigating or otherwise beneficial effects in terms of protecting gambling consumers from adverse consequences related to excessive gambling. For the most part, such constraints are usually put into place based on the beliefs or prejudices of the policy makers, rather than well-developed scientific evidence. This is largely because of the absence of significant social science research that would establish a causal relationship between certain kinds of regulatory constraints and actual reductions in adverse impacts such as problem and pathological gambling. This issue is addressed later in the Literature Review section of this report.

Another area where the extent of commerce and resulting allocation of resources can also be affected is with respect to tax policy. Tax structures can cause pricing and output distortions with respect to gambling services. When operated by privately owned companies, and especially when gambling services are offered in a protected market environment, there is a tendency in the EU for government imposed excise taxes to be exceedingly high, in comparison to standards that are applied to other entertainment and leisure industries, or in comparison to other commercial offerings in general. One rationale for such tax treatment is the belief that gambling is a commodity that carries with it inherent socially undesirable attributes, and therefore its consumption should be discouraged.

By charging high tax rates on suppliers of gambling services, the economic effects are to reduce profitability, increase product price, and therefore limit the aggregate consumption of such services. This has sometimes been offered as a “consumer protection” rationale for justification of such tax rates. Gambling should be kept relatively unattractive, so it is argued, because if it is made more attractive, more people would get into trouble because of excessive spending on gambling. Of course, high tax rates on gambling services can also create substantial revenues for governments, which suggest that it may be difficult to separate the government’s motivations for such policies.

# **CHAPTER 4**

## **OBSERVATIONS ON THE EU CASINO GAMBLING SECTOR**

---

Casino industries in the EU Member States operate under tax regimes, ownership structures, and regulatory constraints that affect the industries' size, market power, ability to service customers, and ability to attract financial capital. In many Member States, casinos are granted regional monopoly status with geographic exclusivity granted for particular cities, towns, or thermal areas (i.e. France, Italy, Germany, Portugal, Spain.) In other Member States, there are only a limited number of authorized licenses (Slovenia.) In some Member States, only a single entity is permitted to operate casinos, and that entity is wholly or largely owned by the Member State (i.e. Austria, the Netherlands, Finland, Sweden.) In other Member States, ownership of the casinos is a mix of public sector and private sector entities (i.e. Slovenia, parts of Germany, Italy.) Private sector ownership of casinos can be found in the United Kingdom, Portugal, Spain, France, Malta, Hungary, Estonia, Luxembourg, Belgium, Latvia, Lithuania, the Czech Republic and Slovakia. There are at present no permitted casinos in Ireland, and casinos operate only in that portion of Cyprus not controlled by EU law (Northern Cyprus.)

In those jurisdictions where private ownership of casinos prevail, and even in jurisdictions which have partial or complete ownership by the State, there are typically very high tax rates applied to Gross Gaming Revenues. (Table 2) These high tax rates have the effect of making the Member State effectively a partner as they become the dominant revenue benefactor of such operations. But this financial model also makes it difficult for casino companies to justify significant capital investment at levels that have become common in casino industries elsewhere in the world. Capital investments in such diverse international jurisdictions as Las Vegas, Atlantic City, Connecticut, South Africa, Australia, New Zealand, and Macau, as well as the newly authorized but not-yet-operating industry in Singapore, typically run into the hundreds of millions, if not billions, of Euros. There is nothing yet in the EU that even comes close to this international phenomenon.



**TABLE 2**  
**MAXIMUM PERCENTAGE TAX RATE**  
**ON CASINO GGRs**

<b>MEMBER STATE</b>	<b>HIGHEST PERCENTAGE TAX RATE ON GGRs (2004)</b>
<b>AUSTRIA</b>	<b>80% for tables; 48% for EGMs*</b>
<b>BELGIUM</b>	<b>44% for tables; 50% for EGMs*</b>
<b>CYPRUS</b>	<b>N/A</b>
<b>CZECH REPUBLIC</b>	<b>31% for tables; 20% for EGMs*</b>
<b>DENMARK</b>	<b>75%</b>
<b>ESTONIA</b>	<b>60%</b>
<b>FINLAND</b>	<b>All profits accrue to State</b>
<b>FRANCE</b>	<b>80%</b>
<b>GERMANY</b>	<b>92%</b>
<b>GREECE</b>	<b>33%</b>
<b>HUNGARY</b>	<b>34.5%</b>
<b>IRELAND</b>	<b>N/A</b>
<b>ITALY</b>	<b>72%</b>
<b>LATVIA</b>	<b>25%</b>
<b>LITHUANIA</b>	<b>Unit tax on tables and machines</b>
<b>LUXEMBOURG</b>	
<b>MALTA</b>	<b>40%</b>
<b>NETHERLANDS</b>	<b>33.3%</b>
<b>POLAND</b>	<b>50%</b>
<b>PORTUGAL</b>	<b>50%</b>
<b>SLOVAKIA</b>	<b>27%</b>
<b>SLOVENIA</b>	<b>50%</b>
<b>SPAIN</b>	<b>61%</b>
<b>SWEDEN</b>	<b>All profits accrue to State</b>
<b>UNITED KINGDOM</b>	<b>40%</b>

\* The acronym EGMs stands for electronic gaming machines, which could be the equivalent of gaming machines, video lottery terminals, or amusement with prize machines.

# **CHAPTER 5**

## **METHODOLOGY AND DATA GATHERING**

There has long been a need to do original research on the economics of gambling in the EU countries. Following the Gambelli case, policy makers in the European Union, as well as many in the EU's gambling services industries, have moved to the position that there is a need for a better understanding of the economic foundations of the EU's gambling industries, in order to provide clarification for the legal and economic challenges the industries will encounter in the future.

This project was commissioned by the European Commission with a view of analysing the existing situation in the gambling market in the European Union. One of the main tasks of this report is to assess these markets might change if the internal trade barriers within the EU were significantly altered or abolished.

The researchers involved in this project have made a variety of attempts to gather reliable data from both primary and secondary sources. First of all, several mailings were sent to over one thousand gambling industry stakeholders throughout the EU<sup>9</sup>, such as officers of private companies, officials with gaming industry trade associations, heads of government bodies, regulators, representatives of consumer protection agencies, and media and publishers establishments, on both national and European levels. For the economic portion of the report, respondents were asked to comment on the past and current gambling market structure, tax regimes and "good causes" contributions, employments induced by the industry, linkages with other sectors, recreational and problem gambler profiles, policies and strategies in effect for protection of the vulnerable and against money laundering, and any other specific characteristics for their markets. The stakeholders were also asked to comment on expected developments in their market sectors over the next five years. The large amounts of financial data that were supplied had to be converted to Euro currency, corresponding to each year's exchange rate<sup>10</sup> and/or the rate provided by the submitter of information.

In addition to this data gathering exercise, existing published literature, both in peer-reviewed professional journals and in commercial and government publications, were reviewed and utilised<sup>11</sup>. Where economic data from the primary sources were not available in relation to the brief, the data were sought from secondary sources, both published as well as sources that were made available to the researchers on a confidential basis, in order to fill in gaps to the best of their ability. Most of the information from the secondary sources had to be adapted for the needs of the report by converting financial data to Euros and extrapolating specific indicators from the aggregate data. Nonetheless, this is an area where it is very difficult to compile accurate data, for a variety of reasons.<sup>12</sup> Where realistic estimates could have been made on the basis of only partial information available, they have been made and their basis was indicated. Where no usable information was available, this fact was recorded.

All organisations and stake-holders that were contacted were informed that the information they submitted will be in public domain, but that the submissions would then be combined into a single report, and specific sources for the information included would not be revealed. In addition, some organisations specifically requested anonymity. This obviously poses challenges for users of the report in validating the accuracy and veracity of the presented information – both financial data and other statements made – that was so submitted.

The overall response rates for the legal and economic parts of the survey for this project were about 20%. The response rate specifically for the economic part of the project was

<sup>9</sup> See Appendix 2 for a list of organisations that were contacted.

<sup>10</sup> [www.xe.com](http://www.xe.com)

<sup>11</sup> See Appendix 1, "Lists of Secondary References".

<sup>12</sup> For a discussion of these issues, see Christiansen, Eugene Martin, "Global Gambling Revenue," *Insight: the Journal of the North American Gambling Industry*, Vol. 3, No. 10, p. 1 ff.

even lower. This posed a difficulty for the researchers of this report in trying to fill large gaps in information that was needed but not forthcoming from primary sources. Such information would be necessary in order to provide complete and meaningful economic analysis and to develop comprehensive models of the EU gambling market. One area of particular difficulty was in gathering information on three of the gambling services sectors specified in the Terms of Reference for this report: Media Gambling Services, Sales Promotional Gambling, and Charity Gambling. Indeed, very little information was submitted for these sectors, and researchers also discovered that there was very little published research or financial data that existed from secondary sources as well. In addition, there was much less information supplied about the Bingo sector than about the remaining four sectors (Lottery, Casino, Gaming Machines outside of Casinos, and Betting Services.)

Most of the respondents covered several of the identified sectors in their submissions, but they indicated that they had no information available in regards to the Media Gambling Services, Sales Promotional Gambling and Charity Gambling sectors. Almost all of the government entities who responded to the questionnaires indicated that they do not have data about charitable gambling licenses because these are typically granted on a decentralised and temporary basis. Unfortunately, the EU gambling markets in the areas of charity, media and sales promotional gambling are not properly documented at present.

Some charity gambling activity is included in other gambling sectors. For example, information on charitable lotteries is included in lottery sections, and bookmaker's charitable subsidies for horseracing are classified in the betting sections of the country reports. Essentially, charities and non-for-profit organisations are just a form of ownership and organisation, but they often are classified under one or another of the four main identified gambling services sectors (Lottery, Casino, Gaming Machines outside of Casinos, and Betting Services.)

Media gambling and sales promotional gambling are even more difficult to analyse. The responses were so few that it is very difficult to make any meaningful comparisons and analysis of EU-wide market in these sectors. Some of the stakeholders who did respond regarding these sectors provided conflicting information, which is probably due to the absence of systematic information gathering regarding these sectors, as well as other uncertainties that surround these sectors.

One of the reasons why the response rate was so low is probably because many gambling operators have a negative perception of the possible outcome from this study. One gaming association official stated the following:

"We expected a higher turnout for the questionnaire as we highlighted to our operators the benefits of demonstrating that this is an industry of great economic interest for Europe. Unfortunately, most of the operators responded to this negatively in the sense that Europe might react with harsher regulations on publication of the results."

However, national lotteries exhibited by far the best response rate than any other sectors. Together with other reasons, this could be due to the efforts of the European Lottery Association, who encouraged their members to participate in this study.

A large number of stakeholders submitted their input significantly after the stated deadlines, which imposed additional difficulties in compiling the draft report and its economic analysis. Overall, substantial efforts were made to include as much as possible of current data received from primary courses and researched from secondary sources.

The primary responsibility for the National Reports section of the Economic Study (which immediately follows) was that of the Centre for the Study of Gambling at Salford University. Survey data from stakeholders and Member State submissions were collected, assembled,

and reported by the Centre at Salford University. However, due to the relatively low response rate to the surveys and problems of missing data, the Centre often had to consult secondary sources for data on turnover and gross gaming revenues (GGRs) by gaming sector (and other pertinent information) for the country-by-country National Reports section when such data were not available from prospective survey respondents.

All secondary sources have been cited in the first Appendix to this report. For future studies, it would be better if response rates and submission content by appropriate governmental bodies within Member States, as well as other stakeholder submissions, would be more complete and therefore reduce the need for such reliance on secondary data sources.

The principal economic investigators of this report were primarily responsible for all the remaining sections of the Economic Study. Summary data from the National Reports section were utilized and incorporated into the economic analysis, when appropriate.

It was also decided by the research team that, as a summary measure of the size and growth of gambling services sectors, primary emphasis would be placed on the measurement of "Gross Gaming Revenues" or (GGRs) for the Member States. This is intended as a basis for gauging the absolute and relative sizes of gambling services sectors among the Member States. **Gross Gaming Revenues** is defined as total amount wagered less payment of prizes by operators. Alternatively, Gross Gaming Revenue may be defined as the product of "price" and "quantity" measures (as used by economists) where "price" is the equivalent of "house advantage" (i.e. win percent) or "takeout rate" and "quantity" is the equivalent of "turnover" or "handle."<sup>13</sup> In any event, GGRs is the equivalent to total net spending by consumers on gambling products, or net consumer losses.

When possible, turnover – which measures total amount staked, total amounts wagered, or total sales before payment of prizes – was collected. By itself, turnover measures consumer demand for the gaming product. It is useful in investigations of the effects of changes in factors such as price of wagering (e.g. win percent, takeout rate) on gaming demand. Results of the effects of factors affecting turnover from scientific investigations in the published literature are given in Chapter 8. These scientifically estimated relationships between turnover and factors that determine it such as price of the gaming product (win percent, takeout rate) and prices of competing products, are used to develop scenarios of future growth as reported in Chapter 11.

However, turnover was not considered as useful a measure as GGRs in comparing statistics between countries as reported in the Chapter 6 which follows for a number of reasons, including:

- The inability to meaningfully compare turnover in gambling services sectors with gross sales in other sectors of the economy.
- The fact that in some sectors, such as casinos and table games in general, there is no systematic way to measure turnover.
- The fact that while GGRs are always reported, turnover may not be reported.
- The fact that since GGRs is the product of price (win percent, takeout rate) *and* turnover it allows for a standardized comparison between gaming venues which may have relatively high turnover and relatively low price with those that may have relatively low turnover and relatively high price.

---

<sup>13</sup> For further discussion on these definitions and concepts, see William R. Eadington, "The economics of casino gambling," in *Journal of Economic Perspectives*, vol 13, no. 3, August, 1999, pp. 173-192.

It should be noted that in some gambling services sectors, such as lottery, betting, or keno, it may be more common to discuss turnover than Gross Gaming Revenues. That notwithstanding, Gross Gaming Revenue is the measure that reflects the gross revenues of a gambling services enterprise after it has made adjustments for the winnings of its customers.

The summaries of submissions made at the request of the researchers for the report, the collected primary sources, as well as secondary sources noted in the first Appendix, are the basis for the following twenty-five Member State Reports.

## **CHAPTER 6**

# **NATIONAL REPORTS**

The summaries of submissions made at the request of the researchers for the report, the collected primary sources, as well as secondary sources noted in the Appendix, are the basis for the following twenty-five Member State Reports.

## AUSTRIA

### I. INTRODUCTION

The total legal gambling market in Austria is only represented by two state monopoly companies. Their recent gross gaming revenue is shown below:

#### *Austrian Gambling Industry GGR for 2004:*

Company	2004 GGR
Österreichische Lotterien GmbH:	€ 618,325,910
Casinos Austria AG:	€ 204,999,016
Total Gambling Industry:	€ 823,324,926

*Source: Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance*

Casinos Austria holds a monopoly on offering casinos services in Austria, and it operates with 12 licenses. The National Lottery has just one license, and Bingo and some sports betting is included in this license. Gaming machines outside of casinos are prohibited in Austria, though in recent years the lottery has introduced Video Lottery Terminals (VLTs). There is a limit on the number of casino properties that Casinos Austria can open; however, there is no limit on sport betting licenses. The Ministry of Finance is responsible for licensing Österreichische Lotterien and Casinos Austria and all other forms of gambling except slot machines, where each individual länder decides on what to have and how to regulate them.

In Austria, there is a specific hospital “De La Tour” that specialises in treating gambling addicts for a number of years.

### II. GAMING SECTOR ANALYSIS

#### 1. Lotteries

Österreichische Lotterien (Austrian Lotteries), was founded in 1986. The following table summarizes gross sales, payment of prizes, and Gross Gaming Revenues (GGRs, or revenues after payment of prizes) in millions of Euros for the Österreichische Lotterien for 2000 to 2004.

#### *Austrian Lottery Market Summary (€ million)*

	2005 (estimates)	2004	2003	2002	2001	2000
Gross Sales (Turnover)	1720.5	1557	1349.5	1290	1241	1.172
Prize payout	-1099	-939	-754	-684	-611	-532
GGRs	621	618	595	605	631	639

*Source: Adapted from the Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance*

The following table presents more detailed information for the years 2000 to 2005 (estimates) broken down by category of games and product offerings, in the format of Gross Sales



(Turnover), Prize Payouts, and GGRs, measured in Euros. The top rows represents 2005 (estimated) gross sales, followed by prize payouts, followed by GGRs. Note that the products of Electronic Lottery and VLTs make the comparisons of Gross Sales over the years somewhat distorted because of the low ratio of GGRs to Gross Sales (turnover or handle.). A more reasonable figure for comparisons is therefore Gross Gaming Revenues (the third row of each block of information in the following table.)

Products	Lotto 6/45	Toto	Torwette	Joker	Zahlenlotto	Scratch Tickets	
<b>2005 (estimation)</b>							
Turnover	597.000.000,00	14.800.000,00	1.000.000,00	157.000.000,00	5.500.000,00	136.200.000,00	
Prize pay out	-259.572.900,00	-6.462.700,00	-436.700,00	-67.580.500,00	-1.478.600,00	-71.505.000,00	
GGR	337.427.100,00	8.337.300,00	563.300,00	89.419.500,00	4.021.400,00	64.695.000,00	
<b>2004</b>							
Turnover	639.299.109,00	14.328.056,40	1.082.679,00	160.675.553,00	5.826.583,00	134.952.475,00	
Prize pay out	-278.247.794,98	-6.250.335,51	-472.592,97	-69.447.941,47	-1.355.844,27	-70.454.167,49	
GGR	361.051.314,02	8.077.720,89	610.086,03	91.227.611,53	4.470.738,73	64.498.307,51	
<b>2003</b>							
Turnover	623.006.563,63	16.261.491,10	1.131.271,60	154.658.987,00	6.537.419,50	145.902.201,50	
Prize pay out	-271.085.855,30	-7.094.778,82	-493.839,82	-66.389.062,53	-1.810.562,34	-76.898.660,49	
GGR	351.920.708,33	9.166.712,28	637.431,78	88.269.924,47	4.726.857,16	69.003.541,01	
<b>2002</b>							
Turnover	640.031.916,00	18.804.575,00	1.101.925,00	160.963.994,00	7.045.810,00	158.333.988,00	
Prize pay out	-278.454.321,71	-8.205.552,57	-480.993,24	-69.586.121,37	-1.832.306,41	-82.818.117,56	
GGR	361.577.594,29	10.599.022,43	620.931,76	91.377.872,63	5.213.503,59	75.515.870,44	
<b>2001</b>							
Turnover	677.038.457,08	19.397.267,21	1.141.297,21	151.568.196,62	6.818.423,29	179.874.317,06	
Prize pay out	-294.712.439,57	-8.466.997,17	-498.279,41	-65.267.592,73	-1.928.346,84	-93.861.942,94	
GGR	382.326.017,52	10.930.270,04	643.017,80	86.300.603,90	4.890.076,45	86.012.374,11	
<b>2000</b>							
Turnover	655.136.316,36	19.092.219,50	1.540.718,44	153.784.386,17	7.270.890,17	200.843.295,57	
Prize pay out	-285.268.530,10	-8.329.467,53	-672.643,57	-66.268.669,53	-2.105.256,06	-105.321.925,53	
GGR	369.867.786,26	10.762.751,97	868.074,88	87.515.716,64	5.165.634,11	95.521.370,04	
<b>Klassenlotterie</b>	<b>Breakopen</b>	<b>Bingo</b>	<b>Keno</b>	<b>Electron. Lott.</b>	<b>ToiToiToi</b>	<b>EuroMillions</b>	<b>VLT</b>
35.600.000,00	26.000.000,00	13.500.000,00	270.000,00	470.000.000,00	17.200.000,00	80.000.000,00	166.432.000,00
-19.974.000,00	-10.621.000,00	-5.400.000,00	-112.900,00	-451.905.000,00	-9.666.900,00	-40.000.000,00	-154.448.900,00
15.626.000,00	15.379.000,00	8.100.000,00	157.100,00	18.095.000,00	7.533.100,00	40.000.000,00	11.983.100,00
39.249.696,00	28.568.397,00	15.720.527,00	256.513,00	427.952.478,60	24.563.110,00	22.439.899,00	41.970.132,51
-19.526.617,58	-11.759.830,37	-6.315.840,65	-108.321,03	-411.329.084,96	-13.173.993,44	-11.204.984,07	-38.911.949,29
19.723.078,42	16.808.566,63	9.404.686,35	148.191,97	16.623.393,64	11.389.116,56	11.234.914,93	3.058.183,22
42.482.406,00	30.036.948,50	15.091.490,00	299.425,00	281.357.082,40	32.762.668,00		
-23.154.956,82	-12.431.786,75	-6.018.218,65	-124.045,78	-270.151.717,98	-18.431.656,48		
19.327.449,18	17.605.161,75	9.073.271,35	175.379,22	11.205.364,42	14.331.011,52		
52.898.470,00	30.453.162,00	15.104.862,00	177.000,00	205.089.638,60			
-27.868.386,77	-12.599.990,00	-6.045.898,32	-73.113,25	-196.103.903,08			
25.030.083,23	17.853.172,00	9.058.963,68	103.886,75	8.985.735,52			
63.758.715,29	34.346.199,57	14.504.782,60	198.423,00	93.270.311,97			
-37.652.299,01	-13.962.969,56	-5.845.535,09	-81.714,42	-88.740.886,05			
26.106.416,28	20.383.230,02	8.659.247,51	116.708,57	4.529.425,92			
73.564.566,18	38.655.118,71	20.487.064,96	231.377,95	11.255.125,25			
-40.458.698,79	-15.716.873,18	-8.174.759,85	-94.808,25	-10.129.612,73			
33.105.867,39	22.938.245,53	12.312.305,11	136.569,70	1.125.512,53			

Source: Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance

All gambling operators pay 20% VAT tax on their operating expenditure. The National Lottery pays 13.5% fee on sales plus 19.8% concession fee. The amount of government revenues generated with these taxes is shown below:

#### Government Gambling Tax Revenue 2000-2004 (in € million):

Year	Tax Revenue
2000	396.01
2001	389.76
2002	375.80
2003	369.01
2004	381.52

Source: Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance

The gambling industry's expenditure for good causes include contributions to sport and culture. The Austrian Sport Federation, for example, depends largely upon revenues from Austrian lotteries. In 2004 it received almost €38 million in donations from Austrian lotteries. Due to the change in the Austrian Gambling Act, the amount the Austrian Sport Federation receives has been increased to €46.8 million in 2005. Social contribution for the recent years is summarised below.

***Social Contribution 2000-2005 (in € million):***

<b>Year</b>	<b>Social Contribution</b>
2000	152.52
2001	151.34
2002	147.06
2003	146.02
2004	150.61
2005 (est.)	164.35

*Source: Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance*

Additionally, the Austrian lottery has two designated charities:

***Austrian Lottery's Designated Charities:***

<b>Name:</b>	<b>Country Of The Treasures</b>	<b>Rubbel Champion</b>
Date of introduction:	March 2001	April 2002
Sum of the lots:	4 millions	5 millions.
Sold lot:	74%	40%
Expected:	EUR 10.7 million	EUR 6.0 millions.
Deliveries:	EUR 2.9 millions	EUR 1.6 millions.

*Source: Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance*

The total amount of full-time employees in the gambling industry and the number of lottery outlets have been quite stable for the past five years and they are not expected to change significantly in the near future.

***The Number of Austrian Lottery's Full Time Employees 2000-2004::***

<b>Year</b>	<b>Number of FTEs</b>
2000	352
2001	375
2002	388
2003	406
2004	415

*Source: Submission to the Enquiry from Österreichischen Lotterien*

***The number of Austrian Lottery outlets 2001-2005:***

	2001	2002	2003	2004	2005 (November)
On-line acceptance places	4,034	3,883	3,867	3,872	3,904
Rubbellos sales offices	8,032	7,494	7,309	7,241	6,961
Brieflos sales offices	8,378	7,845	7,644	7,577	7,090
<b>Total</b>	<b>20,444</b>	<b>19,222</b>	<b>18,82</b>	<b>18,690</b>	<b>17,955</b>

*Source: Submission to the Enquiry from Österreichischen Lotterien*

There are no significant changes planned in the number of outlets for the Austrian National Lottery in 2006-2010. The Austrian lottery On-line-acceptance places divide their operations between sales of tobacco goods, newspapers and sales of lottery products. Legislation authorizing on-line gaming services in Austria was passed in 1998.

Until 2005, only isolated cases of problem gambling had been identified in the area of instant and classical lottery products. According to the Austrian Lotteries, in the range of online games, as well as other responsible gaming measures, a constant monitoring of all gaming participants with high stakes is performed. The Responsible Gaming concept for internet games that is implemented implies that the weekly deposit amount is restricted to €500 and only one account per participant is permitted. In addition, implementing of this concept resulted in closer monitoring of 6-7% of the online gaming participants in the years 2000-2005. According to the Austrian Lottery, restrictive procedures had to be taken on only 0.12 % of the internet casino **win2day** users in these years. Currently, the Responsible Gaming concept for the online sports betting game **tipp 3** is under preparation by the Austrian Lottery.

## 2. Casino Gaming

Austria's first two casinos opened in 1934, in Semmering and in Baden. At present, there are 12 casinos, all operated under the state monopoly company Casinos Austria AG.

### *Summary of Austria's Casinos:*

Property	Date Opened	Location	No of Tables	No. of Gaming Machines
Casino Bad Gastein	1937/Jul-50	Bad Gastein	9	44
Casino Baden	1934/Jul-55	Baden	37	353
Casino Bregenz	1975	Bregenz	27	209
Casino Graz	Oct-84	Graz	22	159
Casino Innsbruck (Hotel Hilton)	Dec-92	Innsbruck	20	102
Casino Kitzbuhel	1934/Dec-54	Kitzbuhel	14	62
Casino Linz	Mar-82	Linz	18	202
Casino Kleinwalsertal	Dec-72	Reizlern	10	80
Casino Seefeld	Jun-69	Seefeld	17	91
Casino Velden	Jul-50	Velden	19	182
Casino Wien	Apr-61	Vienna	22	208
Casino Salzburg	1934/Jul-50	Wals-Siezenheim	23	117
<b>Austria Total</b>			238	1,809

*Source: Adapted from the GBGC Report*

The basic statistics of the Casino Austria AG are shown in the table below:

***Austrian Casino's Statistics 2000-2004:***

	<b>GGR</b>	<b>Visitors</b>		<b>Employees</b>
	<b>2004</b>			
Table	65,520,386	Natives	1,574,694	
Slot Machine	139,478,630	Foreigners	834,728	
Total	204,999,016	Total	2,409,422	1,738
	<b>2003</b>			
Table	71,656,098	Natives	1,607,120	
Slot Machine	146,294,876	Foreigners	845,421	
Total	217,950,974	Total	2,452,541	1,776
	<b>2002</b>			
Table	81,339,030	Natives	1,753,201	
Slot Machine	146,434,969	Foreigners	889,868	
Total	227,773,999	Total	2,643,069	1,787
	<b>2001</b>			
Table	80,340,674	Natives	1,941,194	
Slot Machine	141,233,052	Foreigners	900,876	
Total	221,573,726	Total	2,842,070	1,769
	<b>2000</b>			
Table	81,936,620	Natives	1,974,654	
Slot Machine	136,376,456	Foreigners	928,612	
Total	218,313,076	Total	2,903,266	1,751

Source: Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance

All gambling operators pay 20% VAT tax on their operating expenditure. The Austrian license stipulates a 1.5% tax on the turnover. A tax is also paid based on the customer winnings depending on the odds for the bet. The tax is calculated by the following table:

***Austrian odds based gambling taxes:***

<b>Odds</b>	<b>Tax level</b>
3-6 times the money	1 % tax
6-11 times the money	3 % tax
11-15 times the money	5 % tax
15-21 times the money	10 % tax
21-25 times the money	20 % tax
25 times the money or more	25 % tax.

Source: Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance

For the upper Austrian license, the following fees apply: License fee (ten year license): €70,000; License fee per shop: €3,000.

Beside the payments of the GGR taxes above, there is: the "entertainment tax", which Casinos Austria AG must pay at the discretion of the local government. In Vienna the monthly amount must be €1.308 pay per play automat.

***Austrian GGR Based Tax and Entertainment Tax 2000-2004 (in Euro):***

Year	GGR tax	Entertainment tax
2004	99,169,858	9,764,195
2003	106,244,435	9,178,460
2002	110,972,350	8,491,930
2001	107,822,447	8,406,370
2000	106,073,627	8,442,077

*Source: Submission to the Enquiry from Austrian Ministry of Finance*

In addition, Casinos Austria AG has a variety of sponsor commitments in Sport, Culture, Tourism and Charity. It amounted to €4.5 million in 2004. Also, Casinos Austria AG has a special department for Responsible Gaming and supports the largest self-help groups for pathological gamblers. This amounted to €1.07 million in 2004.

Casinos Austria launched its Internet casino in association with Österreichische Lotterien during December 2000. The virtual casino is to be found at at <http://www.win2day.at/>. Players must be over 16 and have a bank account in Austria.

Money laundering is an important consideration for Austrian casinos. All gamblers have to register in order to play and casino operations are in general very transparent to the law.

The casino winnings are linked with the name of the player so it is easy to follow who won what and how much. There are also video cameras in the entrances and at cashiers' desks, where money is exchanged for playing chips. If a large sum is exchanged, the customers are specially supervised and controlled. The data from all twelve casinos can be viewed in the central company administration building in Vienna. If they notice a specifically high amount or some disproportionate expenditure, or people arriving often with a high amount of cash, they evaluate the situation and check the financial background of the persons involved. This is justified from a player protection point of view, as customers should not endanger their financial position, and from a money laundering position as well.

In Austria, casino customers can change any currency for euros or playing chips. However, the money is changed by banks, which are financial institutions and therefore this activity falls under money laundering protections in those establishments. If there are any suspicious transactions they will immediately inform the central office in Vienna and also inform the authorities.

Interactive gambling via the internet is at a higher risk of money laundering as it is more anonymous. However, the stake limits are restricted to €500 per week. In addition, players are required to give bank and email accounts. If incorrect details are given, the player is excluded from the game. Each player is allowed only one account.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

Casino-style gaming machines outside of casinos are not permitted in Austria. Only gaming machines with small stakes (50 cents maximum) and winnings (20 euros maximum) are permitted as they are considered to be a soft form of gambling. These are not authorised by the national government, but rather each individual länder decides whether to legalise them. To date, out of nine länder, only three have allowed this type of gaming, while the other six have prohibited it. The Austrian Lottery has run Video Lottery Terminals since 2004, according to their submissions.

### 4. Betting

Sports betting licenses are outside of the games of chance monopoly in Austria, and up to ten sports betting licenses can be issued throughout the country. The largest license holder is the company Admiral Sportswetten, which was founded in 1991. In 2002, they had a total of 68 betting shops in Austria. Other betting companies include Wettpunkt, Magna Entertainment, and Österreichische Sportswetten Gesellschaft.

#### *Österreichische Bets Placed 2002:*

Product	Tickets Sold (m)	% Tickets Sold	No. of Bets Placed (m)	% Bets Placed	Ave Value of Tickets sold (€)
Football pools and goal bet	3.1	2.10%	32.6	3.10%	6.42

Source: Adapted from the GBGC Report

The betting fee for all games of the Austrian Lotteries is 16% of stakes or gross income from games. In the case of WebClub at its GGR is subject to a tax of 40%, consisting of a betting fee of 16% and a license fee of 24%.

Sports betting in Vienna pays taxes on federal, regional and local levels. The Vienna state levies 90% of the amount of federal tax in addition to the normal federal tax paid by the betting operators. Vienna's tax collections amount to between €200,000 and €300,000 per year for sports betting.

### 5. Bingo

Bingo was begun in 1999 by Österreichische Lotterien, which broadcasts televised Bingo live in Austria on Saturday evenings.

#### *Österreichische Tickets Sold 2002:*

Product	Tickets Sold (millions)	% Tickets Sold	No. of Bets Placed (millions)	% Bets Placed	Ave Value of Tickets sold (€)
Bingo	5	3.40%	10	0.90%	2.8

Source: Adapted from the GBGC Report

The license fee for bingo in Austria is 27.5%.

## 6. Media Gambling Services

During June 2003 Österreichischen Lotterien launched an SMS service for Lotto 6/45. Austrian UPC Digital TV subscribers can now receive an interactive gaming platform from Israeli Zone4Play Interactive Gaming Technology. The platform consists of four games: slots, video poker, blackjack and baccarat. Players acquire points through a premium telephone system.

Any other media gambling is not permitted in Austria due to the state monopoly.

## 7. Sales Promotional Gambling

This type of gambling is infrequent and insignificant in Austria, as the state has a monopoly on any significant stakes games.

## 8. Charity Gambling

This type of gambling is infrequent and insignificant in Austria, as the state has a monopoly on any significant stakes games.

# III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€million)	Bingo (€million)
2001	901.82	631.00	221.57	0.00	49.25	n/a
2002	893.64	605.00	227.77	0.00	60.86	n/a
2003	893.54	595.00	217.95	0.00	80.59	n/a
2004	823.32	618.00	205.00	0.00	n/a	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	226,076	0.36%	101.04

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.



## BELGIUM

There are five classes of legal gambling in Belgium, each with licenses offered that are valid for fifteen years. The categories of licenses are:

- Class A – Casinos;
- Class B – Amusement Arcades;
- Class C – Public Houses (drinking establishments – pubs);
- Class D – Licenses an individual for professional activity in a casino;
- Class E – 2 types of licenses:
  - (1) Permits the holder to sell, rent, lease, supply, import, export, produce, maintain or
  - (2) repair equipment associated with games of chance. (GBGC Report).

Until 1999, casinos in Belgium were tolerated but were technically illegal. Since that time, they have been given legal status. There are presently nine casinos licensed in Belgium. Under the 1999 law, credit cards are not permitted to be utilised for gambling, except in casinos.

The Belgium Gambling Commission estimated that there were 16 million euros involved in money laundering in Belgian gaming establishments over the prior twenty year period. This figure is based especially on the money laundering during the past 20 years by the Casino of Namur and marginally on other businesses.

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

The Belgian National Lottery dates back to 1963, and is under the authority of the Minister who has the public business undertakings within his attributions. It exclusively organises numbers and instant lotteries via on line terminals in physical points of sales. No lotteries are currently commercialised via the internet or other interactive media, nor is sports betting. A new multi-Member State cross border lottery, **Euromillions**, was launched in the EU in 2004, and included Belgium as one of the participating countries. However, the game is organised by each state lottery on its own territory, each with its own rules, there is no cross-border marketing nor sale and only the prize pool for the prizes in the highest prize tier and the draw are common features;

A tombola, a special kind of physical lottery, can be authorised by the competent authority on the condition that it is organised exclusively by a non-profit organisation and that the gross gaming revenue exclusively goes to good causes for the benefit of which it has been organised. Tombolas are authorised by the public authority for each territory. There are more or less 50 organisations involved in the sales of tombolas at the national level in Belgium.

***The Number of Tombolas in Belgium 2000-2004 :***

<b>Year</b>	<b>No. of Tombolas</b>
2000	51
2001	47
2002	46
2003	51
2004	57

*Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission*

There are absolutely no statistical data about the number of organisers of tombolas authorised at provincial or local level<sup>14</sup> (respectively authorised by the “permanent deputations” and by the “Bench of Mayor and Aldermen”). However, the market share of tombolas other than those at national level is negligible. As a result of accounting only for national tombolas, the totals and percentages of market shares are approximate.

***Belgian Lottery Market by Share 2000-2004 (in €) :***

	<b>2000 (€)</b>	<b>2001 (€)</b>	<b>2002 (€)</b>	<b>2003 (€)</b>	<b>2004 (€)</b>
Belgian National Lottery	1,030,108,547	989,170,244	948,636,475	987,929,341	1,078,047,038
National tombolas	13,324,856	19,959,369	17,535,289	16,015,994	17,634,115
Totals	1,043,433,403	1,009,129,613	966,171,764	1,003,945,335	1,095,681,153
Market share National Lottery	98.72 %	98.02 %	98.18 %	98.40 %	98.39 %
Market share national tombolas	1.28 %	1.98 %	1.82 %	1.60 %	1.61 %

*Source: Submission to the Enquiry from Belgian National Lottery*

Gross sales of lottery products in Belgium have remained relatively stable over the period 2000-2004, with gross sales in 2004 at €1,078 million. Gross sales for Tombolas were considerably less, as is shown in the tables below.

***Gross Sales (Turnover) of Belgian National Lottery 2000-2004 (in €) :***

<b>YEAR</b>	<b>INSTANT LOTTERIES</b>	<b>ON LINE DRAW GAMES</b>	<b>EURO-MILLIONS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2000</b>	267,541,196	762,567,350	-	1,030,108,547
<b>2001</b>	256,095,337	733,074,907	-	989,170,244
<b>2002</b>	215,898,485	732,737,989	-	948,636,475
<b>2003</b>	212,196,191	775,733,149	-	987,929,341
<b>2004</b>	239,832,746	809,489,788	28,724,504	1,078,047,038

*Source: Submission to the Enquiry from Belgian National Lottery*

<sup>14</sup> Communal tombolas.

**Belgian Lotteries (Tombolas) Authorised by Ministry of the Interior 2000-2004:**

Year	Number of draws	Money collected following the sale of the tickets (turnover)
2000	51	€13,324,856
2001	47	€19,959,369
2002	46	€17,535,289
2003	51	€16,015,993

Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission

The Loterie Nationale de Belgique's current sales network includes on average 6500 outlets.

**Belgian Lotteries GGR (in €):**

	2000	2001	2002	2003	2004
National lottery	487,935,295	471,350,554	461,249,751	476,124,282	524,093,872
Tombolas	7,994,914	11,975,621	10,521,173	9,609,596	10,580,469

Note: The Tombolar GGR is approximate and calculated as 60% of turnover.

Source: Submission to the Enquiry from Belgian National Lottery

The lotteries in Belgium are not liable for VAT taxation. They pay VAT and duties on the goods and services they purchase (including on the commissions paid to the intermediaries of the commercial network) (21%). The Belgian National Lottery annually pays a so-called "monopoly levy" to the national Treasury at about 8% of Gross Sales. It is, however, important to note that the legal lottery monopoly was abolished in April 2002.

**National Lottery's «Monopoly Levy» contributions 2000-2004:**

Year	Monopoly Levy
2000	€61,973,381
2001	€86,762,734
2002	€86,762,734
2003	€86,763,000
2004	€86,763,000

Source: Submission to the Enquiry from Belgian National Lottery

In addition, the Belgian National Lottery is liable for all taxes and duties applicable to all legal entities in Belgium. The Loterie Nationale has contributed €12,147,581 to the **Fondation Roi Baudouin** charity in 2004. It has been a continuous sponsor of this charity since 1989. In general, National Lottery of Belgium contributes regularly to good causes, as was specified in the management agreement between the Belgian State and the National Lottery of Belgium.

**Good Causes Contribution by Belgian National Lottery 2000-2004 (in €):**

Year	Amount of Contribution
2000	€184,680,675
2001	€182,821,474
2002	€210,590,507
2003	€240,191,000 (an additional €30 million was requested by government)
2004	€210,590,510 (€210,191,000 + €399,510 for the fight against gambling addiction),

Source: Submission to the Enquiry from Belgian National Lottery

The management agreement 2003-2008 between the Belgian State and the Belgian National Lottery stipulates that the total annual amount of contribution paid by the National Lottery of Belgium will remain at €210.2 million up to and including 2008. Since 2004 an annual amount of €399,510 has been allocated to finance the fight against gambling addiction. In addition, Belgian authorities have the possibility to request additional funding from the National Lottery every time there is an exceptional situation. The National Lottery of Belgium has for instance, at the request of the government, contributed €2,000,000 to the disaster relief efforts for the victims of the 2004 tsunami, debited from its 2005 budget.

Most of the people employed in the tombola sector in Belgium are volunteers. The number of persons employed full time in the National Lottery of Belgium is given below.

***The Number of FTE in the National Lottery in Belgium 2000-2004 :***

<b>Year</b>	<b>Number of FTEs</b>
2000	329.5 FTU + 11 under self-employment contract
2001	309.9 FTU + 12 under self-employment contract
2002	301 FTU + 10 under self-employment contract
2003	322.7 FTU + 10 under self-employment contract
2004	321.1 FTU + 0 under self-employment contract

*Source: Submission to the Enquiry from Belgian National Lottery*

The distribution network has about 6,565 POS terminals and on average one person employed per terminal. Hence the Lottery argues another 6,500 people are indirectly employed in distribution of lottery product (though it is difficult to discern whether they are Full Time Equivalents.) In addition, personnel in the sponsored non-for-profit organisations account for about 10,000.

## **2. Casino Gaming**

Eight casinos have long operated in Belgium in spite of the technically illegal status of casino gaming in the country prior to 1999. All were located in coastal towns or in spa towns, Parliament finally passed a law in 1999 that legalized their status, and created a Gambling Commission (Commission des Jeux de Hasard) under the authority of the Ministry of Justice. It further authorized a ninth casino to be opened in Brussels, and that casino, the Grand Casino Brussels, opened in 2005.

**Summary of Belgian Casinos 2003:**

<b>Location</b>	<b>Owner/Operator</b>	<b>No. of Tables</b>
Dinant	Accor Group	10
Namur	Private Ownership	17
Knokke	Groupe Partouche	20
Chaudfontaine	Belcasino (60% Partouche/40% Verdonck Family)	11
Spa	Belcasino (60% Partouche/40% Verdonck Family)	9
Oostende	Belcasino (60% Partouche/40% Verdonck Family)	23
Middelkerke	Rank Group	19
Blankenberge	Rank Group	19
<b>Total</b>		<b>128</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

**Number of People Employed in Belgian Casinos 2002-2003:**

<b>Casino Location</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Oostende	112	103
Namur	138	133
Spa	40	39
Middelkerke	74	96
Blankenberge	75	106
Knokke-Heist	129	107
Dinant	54	56
Chaudfontaine	74	69
Total	696	709

Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission

**Number of Gaming Machines in Belgian Casinos 2003-2006:**

<b>Casino Location</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Knokke	50	50	73	73
Middelkerke	34	55	70	70
Oostende	40	54	66	66
Blankenberghe		50	64	64
Brussel			206	206
Chaudfontaine			43	52
Dinant		50	50	60
Spa		47	47	61
Namur		52	50	84

Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission

**Casino GGR in Belgian 2002-2004 (in Euro):**

<b>Casino Location</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Oostende	12,212,000	11,401,000	5,717,000.00
Namur	10,114,000	8,997,000	0.00
Spa	2,423,000		3,892,513.31
Middelkerke	4,540,000	6,546,000	9,929,000.00
Blankenberge	5,316,000	7,166,000	8,441,000.00
Knokke-Heist	5,377,000	5,027,000	7,369,000.00
Dinant	2,634,000	2,518,000	3,913,000.00
Chaudfontaine	6,210,000	5,823,000	5,873,000.00
<b>Total</b>	<b>48,826,000</b>	<b>47,478,000</b>	<b>45,134,513.31</b>

Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission

The gross gaming revenue in 2002 was €48.8 million in the casino sector in Belgium, falling to €47.5 million in 2003 and €45.1 million in 2004. Since the law change in 2004, casinos are permitted to operate fifteen jackpot machines for each table operated for more than five hours per day.

Currently casinos are paying separate taxes for table games and slot machines in operation in Belgium. The gaming tax rates vary depending on the region and type of table game. Please refer to the Belgian National Legal Report for the complete explanation of the Belgian gambling fiscal system.

**Casino Table Taxes:**

<b>Wallonia:</b>	4.80% on Chemin de Fer and Baccara
	2.75% on roulette without zero
	11% others
<b>Brussels:</b>	4.80% on Chemin de Fer and Baccara
	2.75% on roulette without zero
	15% others
<b>Flanders:</b>	5.3% on the winnings of the banker with Chemin de Fer and Baccara
	3% on roulette without zero
	33% on other games provided that the prize is < 865.000 euro
	44% on other games provided that the prize is > 865.000 euro

Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission

**Casino Gambling Machine Taxes:**

<b>Wallonia:</b>	0% on the winnings	
	900 euros per machine	
<b>Brussels:</b>	0% on the winnings	
	3,570 euro per machine	
<b>Flanders :</b>	if the profits are between:	
	0 and 1,200,000 euro	20%
	1,200,000 and 2,450,000 euro	25%
	2,450,000 and 3,700,000 euro	30%
	3,700,000 and 6,150,000 euro	35%
	6,150,000 and 8,650,000 euro	40%
	8,650,000 and 12,350,000 euro	45%
	more than 12,350,000 euro	50%
<b>In addition:</b> €3,570 per machine		

Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission

The limit of nine casinos in Belgium is fixed by the coordinated law of May 7, 1999. In addition to the existing properties, the 1999 legislation provided the opportunity for the opening of a ninth casino within the Brussels area, a property which would obviously provide a strong market, particularly given the status of the city as home to much official European business. During 2001 the first phase of the casino's development concluded that the property should be located within the centre of Brussels.

Casino Austria International was awarded the Brussels license during June 2004. The company will initially develop a property including 30 tables and 300 slot machines opened in temporary premises in December 2005. A €30m, 4,000 sq ft, permanent facility is being developed in the new Anspach Centre with 50 tables and 500 slots.

For the purposes of combating money laundering, casinos in Belgium are obliged to declare a number of operations to CTIF-CFI (Cellule de traitement des informations financiers), such as:

- number of playing chips bought by clients who used false identifying documents
- sale/exchange of casino chips with other casinos
- the purchase of casino chips by client, by cash or credit card if the value exceeds €10,000
- the purchase of casino chips by client, by cash or credit card if the value exceeds €2,500 equivalent in foreign currency
- the purchase of casino chips by client, by cheque if the value exceeds €2,500
- clients who attempt to buy more casino chips than allowed
- any suspicious looking clients can also be reported
- when clients are obliged to have to prove that they bought casino chips from the casino

**Declarations Made by Casinos to CTIF-CFI 2000-2004:**

		<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Number of declarations	Casinos	49	34	25	22	11
Number of declarations	Total	798	985	1035	784	664
Monetary value (€000s)	Casinos	6,953	7,067	9,383	3,734	3,080
Monetary value (€000s)	Total	1,121,41	806,87	2,758,95	1,154,34	600,21

Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission

There was a decrease in the number of declarations related to possible money laundering made since 2002, which is linked to the introduction of euro due to the fact that there are now fewer people buying casino chips with foreign currency. Casino de Namur was closed in 2004 because of money laundering allegations.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

A variety of gaming devices are permitted outside of casinos (which hold category A licenses) by way of category B licenses for arcades and category C licenses for establishments with liquor licenses (drinking establishments). Furthermore, there were about 208 suppliers/repairers under the license E category in Belgium in 2004, out of which 18 organisations produce gaming machines. Category C pubs cannot have more than two bingo machines on their premises. For the type A (casinos) and type B (gaming arcades) licenses, the legislature imposed a maximum number of licenses at nine type A licenses and 180 type B licenses.

A maximum of thirty gaming machines are permitted in arcades. Since the maximum number of 180 gaming arcades has been reached, no further licenses can be issued. All new applicants are put on a waiting list. The Belgian Gaming Commission is pursuing a severe control policy. Violation of the law may lead to suspension or even cancellation of any individual license. There are no GGR numbers available for the AWP's in gaming arcades. However, the approximate turnover (handle) of gambling machines operated in gambling establishments outside of casinos was €110.8 million in 2004 (not counting bingo machines), based on survey data from 153 out of the 180 type B licensed establishments. (Stakeholder submission.)

The number employed in gaming arcades is around 720 people and there are about 7,500 people working in alcohol licensed premises, which operate gaming machines. All together, there are 8220 people working in premises where gaming machines are available.

Taxation of AWP machines (denoted as Category A and Category B) are given below:

#### **Gaming Machines Taxation in Belgium (Per AWP) by Region:**

<b>Category</b>	<b>Flanders</b>	<b>Wallonia</b>	<b>Brussels</b>
A	€3,570	€1,365	€3,570
B	€1,290	€895	€1,290

Source: Adapted from the GBGC Report



*Where Category A machines are:*

- bingo machines and one balls;
- amusement machines allowing the player, even occasionally, to win back his stake in cash prizes or tokens and/or to win prizes in kind with a commercial value of at least €6.20.

*And Category B machines are:*

- The same machines as in category A, but operated in seasonal arcades.

#### 4. Betting

Both on-track and off-track betting are legal in Belgium, and customers can bet with bookmakers at fixed odds or participate in pari-mutuel pools. According to the Belgian National Bank and betting operators, the turnover of the sector for 2005 was €231.4 million euros, as reported by the Belgian Gaming Commission. This figure does not take into account the operations of illegal bookmakers.

There are four companies in Belgium acting as bookmakers for foreign horse racing and other sports. **PMU Belge** has a monopoly for running the totalisator on Belgian horse racing. The bookmakers are agents of **PMU Belge**. The approximate market share for the companies active in the betting sector in Belgium are shown below:

##### **Belgian Betting Market:**

Company	Market Share
Ladbrokes	70%
Tierce Franco Belge	25%
Dumoulin	4%
Vincennes	1%

*Source: Submission to the Enquiry from Ladbrokes, Belgium.*

There are also 10 to 15 companies currently offering sports betting. They range from companies with one/two outlets to the ones that have over 100 outlets (**Belgabet**) or with a stated objective to have over 100 outlets in the near future (**StanleyBet**).

In addition, there are a number of foreign internet operators that are targeting the Belgian market and taking bets from Belgian residents.

**Ladbrokes** are the largest betting shop operator in Belgium with approximately 300 betting shops in 2005, having increased the number from 208 since they last reported in 2002. Ladbrokes accepts bets on foreign horse racing and other sports, as well as acts as an agent for Belgian horse racing. These three elements are treated separately by law.

Belgium has a complex betting tax system, where the amount of tax required to pay depends on the type of betting as well as the region where the bet is made. Overall, the Belgian betting market is stagnant and no growth is expected.

**Belgium Betting Taxes:****Foreign Horseraces Taxes (Bets Taken In Belgium):**

Region	Pari-Mutuel BettingTax	Fixed Odds Betting Tax
Wallonia	11%	11%
Brussels	11%	11%
Flanders	22% on pari-mutuel	5.5% on fixed odds bets

**Belgian Horseraces Taxes (Bets Taken In Belgium) :**

Region	Pari-Mutuel BettingTax	Fixed Odds Betting Tax
Wallonia	20% on pari-mutuel	5% on fixed odds bets
Brussels	20% on pari-mutuel	5% on fixed odds bets
Flanders	22% on pari-mutuel	5.5% on fixed odds bets

**Taxes For Other Bets:**

Region	Betting Tax
Wallonia	11%
Brussels	15%
Flanders	15%

**Taxes For Traditional Games:**

Region	Betting Tax
Wallonia:	0% except if the prize > 250 Bef (+/-6,25 euros), otherwise: 11%
Brussels:	0% except if the prize > 250 Bef otherwise: 15%
Flanders:	0% except if the prize > 250 Euro otherwise: 15%

**Pigeons:**

Region	Betting Tax
Wallonia:	0% except on Saturdays, Sundays, legal holidays or municipality fairs and only for the organiser of the games, otherwise: 11%
Brussels:	0% except on Saturdays, Sundays, legal holidays or municipality fairs and only for the organiser of the games, otherwise: 15%
Flanders:	0% only for the organiser of the games, otherwise: 15%

Source: Submission to the Enquiry from Belgian Gaming Commission

Betting turnover is exempt from VAT. There are no expenses for obtaining bookmaking licenses, although a guaranteed deposit needs to be made as a security for the Ministry of Finance that the betting taxes will be paid. A percentage of turnover has to be paid on all totalisator bets on sport to a government body (ADEPS).

There are currently some 1000 people directly dependent on the bookmakers and PMU for their livelihood. This number is in decline annually and was probably some 20% higher five years ago.

## 5. Bingo

Bingo is only permitted in the casinos in Belgium (licenses A) under the terms of the Royal Decree of November 24, 2004. It is required that 50% of the collected profits are transferred to good causes. At the moment, however, bingo is rarely played.

The "bingo" is also a type of machine in Belgium and it can be exploited in the bars only after obtaining a license of class C, delivered by the commission.

## 6. Media Gambling Services

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 7. Sales Promotional Gambling

Promotional games are important for generating revenues for certain Belgian sports bodies, including the Belgian Olympic Committee. However, the researchers were unable to find, either from published sources or from inquiries made to stakeholders, data on the magnitude of such revenues.

## 8. Charity Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavour that allowed meaningful discussion of this sector. Charitable lotteries are organised on a small scale at national, provincial and local levels.

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	495.93	495.93	n/a	n/a	n/a	0.00
2001	608.11	483.33	31.31	86.35	7.13	0.00
2002	633.82	471.77	48.83	105.77	7.46	0.00
2003	679.31	485.73	47.48	136.77	9.33	0.00
2004	579.81	534.67	45.13	n/a	n/a	0.00

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	269,633.6	0.25%	65.6

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

Note: the exchange rate used: 1 EUR = 40.3 BEF

## CYPRUS

### I. INTRODUCTION

Cyprus is a divided Island. The Government of the Republic of Cyprus has control over the territory of Cyprus, which consists of about 67% of its area, and is inhabited mostly by Greek Cypriots numbering 750,000 inhabitants. About 33% consists of the Northern part of Cyprus is ruled by what is called the "TRNC" (Turkish Republic of Northern Cyprus). The figures reported here are from the area controlled by the Republic of Cyprus, however, reference to the Northern part of Cyprus drawing on material from Turkish Cypriot newspapers are also made. It is necessary to make reference to the Northern part because within a comparatively small area 22 gambling Casinos are in operation.

The Association Confronting Social Problems (SAKOP) has commissioned a socio-economic research on gambling in Cyprus, where 1010 people were interviewed between the ages of 12 - 65 years. Their results have shown that nine out of ten people has played at least one game of chance in the past. On average each person plays one game twice a week. 90% of people buy scratch cards and lotto, joker and government lottery are also popular since one in two people (including the under-age) play them. Interestingly, every sixth person played at least once in a casino on cruise boats (9% of under-age), abroad or in Northern Cyprus.

On average each person spends C£29 (50.53) per month in total for the various games they participate in (average C£6 (€10.45) to C£15 (€26.13) per month for every game). It is especially worrying that the households with the lowest income per month spend more money on gambling on average per month relative to their income level.

The under-age spend on average C£14 (€24.41) per month which is considered to be a very high level when they are often financially dependent on their parents. Furthermore, 1% of under-age 12-17 year olds stated that they spent on average C£26 (€45.34) to C£75 (€130.79) per month gambling. Below is a breakdown of the frequency of gambling amongst minors, when the question was whether they gambled at least one game, excluding the Government Lottery, the CBC Lottery and the scratch ticket:

- 3% of 12-17 year olds claim that they gamble every day
- 35% of 12-17 year olds claim that they gamble every week
- 26% of 12-17 year olds claim that they gamble every month

When the same question was addressed to adults, the following answers were received :

- 9% of adults (18-65) claim they gamble every day
- 47% of adults (18-65) claim they gamble every week
- 12% of adults (18-65) claim they gamble every month

The main reason mentioned by the majority is that they gamble to make money yet the majority said that in the end they become losers. The games with the highest participation are also the games with the highest losses according to their replies. The majority of the low income classes gamble to earn money. Most minors and women, however, say they gamble for fun.

The majority of the survey participants said that they considered casinos, gambling clubs, horse racing and the Internet as hard gambling and therefore they did not wish to participate, while they participated in other games that were not considered as hard gambling.

Interestingly, there was the universal admission (9 out of 10) that in the long term participation in gambling would lead to financial losses and addiction which by itself would lead to other problems, in particular social problems not only for the gambler himself but also for his family.

1 in 3 people spend C£9 (€15.69) monthly on gambling on average, whilst 5% of participants or 4% of the population spend over C£100 (€174.42) a month (up to C£500 (€872.14) per month each). Out of those aged between 12-17 years 30% spend monthly C£9 (€15.69), 29% spend C£10 (€17.44) to C£25 (€43.60), 9% spend C£26 (€45.35) to C£50 (€87.21) and 1% C£51 (€88.95) to C£75 (€130.82). When looking at the household, those earning C£500 (€872.15) to C£750 (€1,308.22) monthly, spend 27% (C£76 (€132.56) to C£100 (€174.43)) per month on gambling.

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

The National Lottery, established in 1958, is the main gambling media in South Cyprus. The Government of Cyprus operate Weekly Lotteries, Special Lotteries and Scratch tickets.

#### *The Cyprus Government Lottery Sales (Turnover) 2000 - 2003 in CYP (EUR):*

Year	Weekly Lotteries	Special Lotteries	Scratch Tickets	Total
2000	2,619,250 (4,568,001)	1,166,500 (2,034,149)	26,547,250 (46,299,667)	30,333,000 (52,915,404)
2001	2,386,000 (4,162,839)	984,150 (1,716,970)	32,101,250 (55,987,218)	35,471,400 (61,878,557)
2002	2,209,020 (3,854,028)	1,158,300 (2,019,930)	38,588,100 (67,301,412)	41,955,420 (73,191,556)
2003	1,990,545 (3,471,639)	1,052,500 (1,835,032)	35,222,750 (61,436,748)	38,265,795 (66,754,258)
<b>TOTAL</b>	9,204,815 (16,056,760)	4,361,450 (7,605,863)	132,459,935 (231,044,525)	115,722,948 (201,850,681)

*Source: Submission to the Enquiry from Cyprus Government Lottery*

There are 21 people employed full-time in the Cyprus Government Lottery. The lottery tickets are sold in bulk to registered agents with 10% discount. These agents then distribute them through street vendors, kiosks etc. There are over 40 agents in Cyprus, who employ approximately 450 sub-agents, making the total number of people employed in distribution approximately 490.

***The Cyprus Government Lottery Returns to the Government 2000 - 2003 in CYP (EUR):***

Year	Price Money	Administrative Expenses	Commissions Paid	Net Profit	Net Profit including income from OPAP
2000	15,271,991 (26,635,104)	608,845 (1,061,460)	3,033,300 (5,286,371)	11,418,864 (19,890,901)	17,449,106 (30,385,218)
2001	17,595,764 (30,688,537)	830,322 (1,447,270)	3,547,140 (6,182,248)	13,498,174 (23,514,396)	21,669,902 (37,758,535)
2002	20,571,337 (35,863,601)	1,000,473 (1,743,027)	4,195,542 (7,311,617)	16,188,068 (28,192,732)	23,317,191 (40,628,839)
2003	19,230,680 (33,525,694)	893,888 (1,558,000)	3,826,579 (6,668,474)	14,314,649 (24,932,930)	18,719,621 (32,621,883)
2004	n/a	n/a	n/a	n/a	18,890,233 (32,919,201)

*Source: Submission to the Enquiry from Cyprus Government Lottery*

The gross profit for the Government over the four year period was C£55,419,755 (€96,650,362) or about 48%. Scratch tickets were sale leaders totalling C£132,459,935 (€230,990,506) out of overall sales of C£115,722,948 (€201,800,958) or 87%. Counteracting the decline experienced in lottery sales in 2000 was mainly attributed to the installation of 150 terminals and a Regional Data Collection Centre on the island that is directly connected with the National Data Processing Centre located in Athens. Even though the Cypriot Lottery is connected and participates in the Greek State Lottery (OPAP-Greek Organisation of Football prognostics) and it remains financially independent, the Cypriot Government believed that the direct involvement of the successful mainland lottery would be good for sales. A comprehensive software package ensures that even though the players in Greece and Cyprus share the winnings, the prizes are paid out in different currencies and with no money transfers between the countries.

***Cypriot Government Lottery GGR 2000 - 2004 (in CYP and in €):***

Year	Government Lottery GGR (in CYP)	Income from OPAP (in CYP)	Total (in CYP)	Government Lottery GGR (in €)	Income from OPAP (in €)	Total (in €)
2000	12,027,709	6,030,137	18,057,846	20,927,853	10,492,257	31,420,110
2001	14,328,495	8,171,475	22,499,970	24,931,151	14,218,121	39,149,273
2002	17,188,541	7,129,093	24,317,634	29,907,546	12,404,408	42,311,954
2003	15,170,102	4,404,972	19,575,074	26,395,522	7,664,519	34,060,042
2004	13,380,610	6,279,213	19,659,823	23,281,860	10,925,642	34,207,502

*Source: Submission to the Enquiry from Cyprus Government Lottery*

During August 2003 the Cyprus Government Lottery awarded Creative Games International a two-year contract to supply 94 million instant lottery tickets.

There are no VAT or gambling specific taxes levied on operations of the Cyprus Government Lottery or OPAP. The annual license fee is CYP£1.00 (€1.74) paid by street vendors in order to have the right to sell lottery tickets. The duration of this license is one year. OPAP or its agents pay no license fees.

## 2. Casino Gaming

There are no casinos in the Republic of Cyprus, though there are 22 casinos operating in Northern Cyprus (the Turkish section.)

On 14/7/2004 the Ministerial Council of the Republic of Cyprus approved the conduct of two surveys, by the Cyprus Tourist Organisation on the effects of tourism and the economy as well as the social consequences which will accrue from a possible establishment of a casino in the southern part of Cyprus. They are as follows:

- (a) A study on the social consequences and the ways of confronting the adverse social effects which a casino may bring about in the Cypriot society and
- (b) A study on the effects that the setting up of a casino/casinos may have on tourism and the economy.

No decision has yet been reached as to the development of a casino in Cyprus, or by whom or how this is going to be run in the event that such a decision is taken.

## 3. Machine Gambling Outside Casinos

Gambling machines are not permitted on the Republic of Cyprus section of the island. They are present on the Turkish occupied side.

## 4. Betting

There are at present 34 licensed betting companies (Receiver of Collective Bets) in the Republic of Cyprus. Each of them can have up to 15 Assistant Receivers and there are about 340 of these. The following types of sports betting take place in Cyprus:

- Formula1
- Billiards
- Tennis
- Track games
- Basket ball
- Horse racing
- Golf
- Boxing
- Cricket
- Rugby
- Baseball
- Eurovision

### *Number of Betting Shops in each District of Cyprus 2002 and 2004:*

District	2002	2004
Nicosia	194	138
Limassol	139	84
Larnaca	95	58
Famagusta	37	25
Paphos	45	34
Total	510	339

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice and Public Order*

**Government Receipts from Sports Betting 2000 – 2003 CYP (EURO):**

Year	Government revenue	Money Staked (turnover)	Government Receipts from Stakes
2000	290,300 (506,437)	32,986,640 (57,546,544)	8,426,660 (14,698,400)
2001	257,600 (449,391)	31,133,108 (54,305,203)	7,833,277 (13,663,970)
2002	219,900 (383,622)	29,037,664 (50,649,156)	7,259,416 (12,662,840)
2003	273,900 (477,839)	23,824,272 (41,556,135)	5,956,068 (10,389,840)

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice and Public Order

There is only one operator providing horse race betting, which is **Nicosia Race Club** (NRC). The NRC has 123 agents. According to the recent survey carried out on behalf of the Ministry of Finance, the market share of betting on football and other sports is 34% and the market share of horse race betting is 66% of the total betting market. The market structure is expected to change soon due to new betting legislation currently being drafted.

The Government collects 10% tax from horse race betting.

**Horse Race Betting Tax 1999 – 2003 CYP (EURO) :**

Year	Tax
1999	4,119,414 (7,184,355)
2000	4,480,107 (7,810,239)
2001	4,567,175 (7,961,229)
2002	5,341,516 (9,310,472)
2003	5,092,255 (8,876,218)

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice and Public Order

Considering that the above figures constitute 10% of the money staked one can conclude that considerable amounts are staked in horse racing of which there is only one track in Nicosia.

The operation of the ΟΠΑΠ in Cyprus is carried out by ΟΠΑΠ Ο.Ε ΚΥΠΡΟΣ (Spelt ΟΡΑΡ Anonymous Company CYPRUS). It is described as Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου = Organisation of prognosis of the results of Football Games. This operation is governed by an amended Agreement signed on the 12 February 2003 between the Government of Cyprus and the Minister for Culture of the Republic of Greece. ΟΡΑΡ is the betting company with the biggest share in the market with 90 shops in 2002 and 110 in 2006.

One percent of turnover is paid by ΟΠΑΠ Cyprus for the promotion of Sports and Culture in Cyprus. If local needs require it, this percentage may be increased to 2% of the turnover of



ΟΠΑΠ Cyprus, by the decision of a Special Committee. This percentage for the year 2003 amounted to C£238,242 (€415,409). A slogan continuously promoted is "play OPAP for the sake of Culture and Sport" which gives the false idea that a great deal of money is being devoted for Culture and Sport. For the year 2004 OPAP gave, in the form of grants, CYP£568,818 (€991,816) and in 2005 CYP£533,936 (€930,994). The above amounts represents 1% of OPAP's annual turnover.

After deduction of the 6% for operating expenses, 10% out of the total turnover for the ΟΠΑΠ Greece, 2% for the advertising promotion of ΟΠΑΠ Cyprus (C£476,490 (€830,829) in 2003) and 1% for the Sports and Culture Contributions, all the remaining balance are paid to the Government of the Republic of Cyprus.

There are no restrictions on numbers, hours of operation or location of betting shops. Betting shops are obliged to pay VAT at 15% on their commission, which varies between 10% and 12%. There is no VAT on horse race betting, but 15% VAT paid on BRC Betting Agents commission, which is currently 8% of the total betting turnover they generate. The agents turnover is approximately 87% of the total betting turnover.

A betting tax of 25% is imposed on all sports bets above normal business taxes and it is paid by the punter. A tax of 10% is imposed on every horse race bet and it is paid by the punter as well. An annual fee is C£5,000 (€8,715.85) for the Receivers of Collective Betting and C£300 (€523.158) for the Assistant Receivers. No license fees are paid by NRC.

There are no mandatory payments to good causes that have to be paid by betting operators. NRC, however, pays 1% to the Municipality of Agios Donetios, where the racecourse is situated.

***The Nicosia Race Club Good Causes Contributions 2000 - 2004 CYP (EURO):***

Year	Contributions
2000	11,000 (19,188)
2001	13,000 (22,670)
2002	13,000 (22,670)
2003	15,000 (26,160)
2004	11,000 (19,188)

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice and Public Order*

***The Nicosia Race Club Employment 2000 - 2004:***

<b>Year</b>	<b>Permanent staff</b>	<b>Race meeting staff</b>
2000	76	156
2001	82	147
2002	85	150
2003	87	150
2004	81	137

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice and Public Order*

In addition to the above employment in the NRC, at least 300 people are employed in the 140 stud farms. The 123 Betting Agents employ 250 people. There are also 66 trainers, 47 jockeys, 30 exercise jockeys and 55 grooms employed in the racing industry.

The Turkish side of the island is home to Turkbet the international telephone and Internet betting operation of Wilson Sports and Racing. During June 2002 Chartwell Technology's wholly-owned subsidiary, Chartwell Games, was selected to design, construct and license an online casino for Turkbet.

## **5. Bingo**

BINGO in Cyprus (known also as Tombola) operates widely. It involves comparatively large sums of prize money - C£5.000 (€8,722) or C£7.000 (€12,211). Bingo in Cyprus does not explicitly exclude children from playing.

There is also a BINGO in Cyprus which is carried out by the Government owned Cyprus Broadcasting Corporation ("PIK" pronounced "RIK") to be referred to as "CBC" whose license for the "SUPER BINGO" was granted by the Ministry of Finance, based not on the Betting Law No.75(I) of 1997, but a license granted by the Minister based on the LOTTERIES LAW. Bingo cards can be bought either at newspaper kiosks, on the web or by SMS.

CBC earned a profit of £700.000 (€1,221,128) from the BINGO from the 20 December 2004 to the beginning of March 2005, i.e. from 12 shows (it is carried out once a week every Monday). However, according to the Cypriot Ministry of Finance, gradually the profit from BINGO has fallen and it is estimated that in 2006 it is going to be £800.000. The receipts from BINGO go towards enhancing the income of CBC and thus reducing the annual government grant towards its annual budget.

In addition, there is a Charitable BINGO in Cyprus which takes place especially amongst ladies' charitable organisations, where all the prize money goes exclusively to a charity. An example of such a Bingo game would be when 200 ladies gather for tea in the afternoon. Each one buys two cards, each costing C£3 (€5.23), so the charity collects C£600 (€1,046). Such charity organisations obtain a license from the Ministry of Finance if, for example, they wish to put up a car as prize money.

## 6. Media Gambling Services

A license has been granted by the Ministry of Finance to the Journalists Union for a lottery on a running basis with valuable prize money, like a house or an apartment. The Government does not collect any taxes and there are no official statistics to show how much money is staked.

## 7. Sales Promotional Gambling

Sales promotion is only permitted without money staked.

## 8. Charity Gambling

There is charitable Bingo organised in Cyprus. It is described in the Bingo section

# III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€million)
2001	64.54	39.15	0.00	0.00	25.39	0.00
2002	71.73	42.31	0.00	0.00	29.42	0.00
2003	72.58	34.06	0.00	0.00	38.52	0.00

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	11,650.6	1.62%	715.10

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## CZECH REPUBLIC

### I. INTRODUCTION

More than two thirds of the adult population of the Czech Republic (69%) participated in gaming and betting in 2004. The participants included all ages; however, the majority (60%) were between 30 and 59 years old. The share of players 60 years and older has increased since 2003 and the share of players younger than 30 is currently decreasing. The proportion of players with a higher education who participate in odds betting is gradually increasing over time. Scratch cards, however, attract mostly people with only a secondary education.

The players of slot machines are aging. Currently, 51% of players of slot machines are younger than 35 years, which is a decrease from 66% seven years ago. At the same time, 23% of players are older than 46 at present, when seven years ago it was only 12%.

#### *Summary of the Czech Republic Gambling Market 2004 (in € million)*

	Sales (Turnover)	Payout	Revenues (GGR)	Taxes, Administ. + Local Fees,	Good Causes
Lottery	188.7	92.2	96.5	2.7	34.3
Betting	333.1	286.8	46.3	1.8	5.6
Bingo	6.2	4.4	1.9	0.2	0.1
Casino	344.2	276.4	67.8	7.4	5.4
Gaming Machines	1497.1	1122.8	374.3	51.5	16.3
Audiotex and technical devices (IVT)	282.4	228.8	53.7	5.9	4.6
<b>TOTAL (in €million)</b>	<b>2651.7</b>	<b>2011.4</b>	<b>640.3</b>	<b>69.6</b>	<b>66.3</b>

Source: Submission to the Enquiry from SAZKA

### II. GAMING SECTOR ANALYSIS

#### 1. Lotteries

**Sazka** is the lottery company that dominates the Czech lottery sector. In the number lotteries market, it has 98% market share. In the instant lotteries market, Sazka has 90% market share where **Ceskomoravská loterijní** controls the other 10%. Ministry of Finance of the Czech Republic has issued fourteen permissions for Central Lottery Systems (CLS) with (Interactive Videolottery Terminals (IVT):

SAZKA, a.s. (Cyberview)  
 Synot Lotto, a.s. (hardware from Play&Win České Budějovice, software  
 BossMedia),  
 Comax (system from a UK company),  
 Fair Play Trend, a.s. ( own system).

**SAZKA Turnover (lottery, betting and other services) 2002-2004:**

	2002	2003	2004
Turnover (CZK billion)	7.48	8.45	8.5
Turnover (€m)	233	266	268

Source: Submission to the Enquiry from SAZKA

**SAZKA's** revenues come from lotteries (85.5%), odds and sports betting (9.8%), instant lotteries (5.6%) and non-lottery activities.

**SAZKA Lottery Turnover 2002-2004 (in € million):**

	2002	2003	2004
Number Lotteries	199.21	227.43	229.14
Instant Lotteries	13.04	14.89	15.01
Total	212.26	242.32	244.15

Source: Submission to the Enquiry from SAZKA

**SAZKA GGR 2002-2006 (in CZK):**

GGR:	2000	2001	2002	2003	2004
number lotteries	3,134,912,852	2,834,041,408	3,245,926,209	3,188,811,008	2,836,833,681
VLT	0	0	0	0	3,577,935
instants	111,893,880	47,401,870	1,404,500	245,042,080	156,159,365
<b>Total Lottery</b>	3,246,806,732	2,881,443,278	3,247,330,709	3,433,853,088	2,996,570,981
sports betting	32,579,920	64,373,831	100,339,926	101,919,878	66,820,655
<b>Total</b>	3,279,386,652	2,945,817,109	3,347,670,635	3,535,772,966	3,063,391,636
GGR:	2005	2006			
number lotteries	3,141,704,826	3,345,000,000			
VLT	16,479,330	205,650,000			
instants	120,392,618	196,425,000			
<b>Total Lottery</b>	3,278,576,774	3,747,075,000			
sports betting	31,457,978	36,370,000			
<b>Total</b>	3,310,034,752	3,783,445,000			

Note: Figures for 2005 are estimated as of 30 November. Figures for 2006 are forecasted.

Source: Submission to the Enquiry from SAZKA

**SAZKA GGR 2002-2006 (in €):**

<b>GGR:</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
number lotteries	88,034,621	83,182,900	105,329,078	100,151,099	88,923,380
VLT	0	0	0	0	112,154
instants	3,142,204	1,391,308	45,575	7,696,045	4,894,971
<b>Total Lottery</b>	<b>91,176,825</b>	<b>84,574,208</b>	<b>105,374,654</b>	<b>107,847,145</b>	<b>93,930,505</b>
sports betting	914,909	1,889,458	3,255,993	3,201,001	2,094,560
<b>Total</b>	<b>92,091,734</b>	<b>86,463,666</b>	<b>108,630,647</b>	<b>111,048,146</b>	<b>96,025,065</b>
<b>GGR:</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>			
number lotteries	118,757,928	115,344,828			
VLT	716,839	7,091,379			
instants	4,042,870	6,773,276			
<b>Total Lottery</b>	<b>123,517,637</b>	<b>129,209,483</b>			
sports betting	1,112,336	1,254,138			
<b>Total</b>	<b>124,629,972</b>	<b>130,463,621</b>			

*Note: Figures for 2005 are estimated as of 30 November. Figures for 2006 are forecasted.*

*Source: Submission to the Enquiry from SAZKA*

**SAZKA Employment and Distribution Network 2000-2006:**

<b>Employees</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
direct	398	405	432	435	435
indirect (not POS agents)	n/a	n/a	n/a	n/a	27
<b>Number of outlets</b>	<b>5353</b>	<b>5941</b>	<b>7057</b>	<b>7028</b>	<b>6973</b>

<b>Employees</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
direct	454	460	467
indirect (not POS agents)	n/a	n/a	n/a
<b>Number of outlets</b>	<b>7062</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>

*Source: Submission to the Enquiry from SAZKA*

SAZKA has no obligations to pay any good causes contribution; however it continues to do so on an annual basis. In 2004 the amount SAZKA contributed CZK 1.1billion to the public good, which exceeded by more then CZK 500 million the amount suggested by the Lottery Act.

**SAZKA Good Causes Contributions 1995-2004 (in mCZK):**

<b>Year</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Contribution	632	680.9	715.8	838.1	860	901	960	1000	1051.9	1107.5

*Source: Submission to the Enquiry from SAZKA*

## 2. Casino Gaming

There are approximately 40 small privately run casinos in the Czech Republic. These are regulated by the Ministry of Finance's Gaming Department. Casinos are only permitted to operate in cities and towns approved by the Ministry of Finance. Currently there are approximately twenty-five active casino operators in the Czech Republic, with restrictions on foreign ownership remaining in force. (p.294, GBGC)

According to SAZKA, during 2002 the total sales generated by the Czech casino industry was CZK 10.07 billion (€327 million) and the GGR was CZK 2.26 billion (€73 million). The casino industry also generated sales in the slots segment of the market amounting to CZK 3.32 billion (€107 million) and GGR amounting to CZK 0.7 billion (€22.7 million). Therefore, total casino turnover was CZK 13.40 billion (€431.4 million) and total casino GGR was CZK 2.96 billion (€95.7 million) in 2002.

Table games have a tax rate ranging from 6% to 20%. In addition a further 10% is levied for administration fees and 1% for supervision. For slot machines there is a CZK 30k (€991) annual license fee per device and an annual local fee of between CZK 5k (€165) and CZK 20k (€661). Also, between 6% and 20% of slot machine GGR goes to the municipality. (p.295, GBGC)

## 3. Machine Gambling Outside Casinos

Slot machines are operated by approximately 450 companies. However, there are as many as 600 small enterprises that are involved with the machines, mostly subsidiaries of the large companies. Outside of casinos, gaming machine stakes are limited to CZK 5 (€0.165).

There is a network of Herna bars (gaming bars), open 24 hours a day, which are very inexpensive and have a monopoly on the gaming machine market. SAZKA estimates that there are nearly 52,000 legal gaming machines in operation across the Czech Republic including a number of video slots.

In 2003 the Ministry of Finance authorised SAZKA to offer betting games through VLTs by way of a Central Lottery System. SAZKA launched the system by the end of 2004.

The roll out rate will be between 200 and 300 terminals per month. The VLTs will be sited primarily in the traditional casinos, sports bars and other gambling centres, as well as selected SAZKA retailer sites such as tobacconists and supermarkets. Both the central system and the terminals are being supplied by Cyberview Technology under a 10 year contract. (Source: GBGC)

## 4. Betting

The Czech Republic has limited horseracing with on-course wagering mainly at Pardubice Racecourse. Betting on the industry is moderately popular as an off-course market.

### ***Sports Betting Industry Turnover (sales) in Czech Republic 2000-2005 (in CZK million):***

2000	2001	2002	2003	2004	2005 (est.)
238.05	267.00	339.61	407.40	457.350	450.00

Source: Submission to the Enquiry from SAZKA

**Sports Betting Industry GGR in Czech Republic 2000-2009 (in € million):**

2000	2001	2002	2003	2004	2005
191.9	237	309.5	351.3	344.2	350

2006	2007	2008	2009
370	420	450	500

Source: Submission to the Enquiry from SAZKA

Note: 2005 - 2009 are estimated values

\* This drop was caused by illegal internet betting offered by foreign companies

Betting opportunities are provided from 5am until midnight every day, including weekends, and are permitted at such locations as service stations, hypermarkets and supermarkets, in addition to specific betting outlets.

Sports betting's main players are Tipsport, Fortuna, Chance, SynotTip, SAZKA, Maxi-Tip and VICTORIA-Tip. Since 2004, betting over the internet is provided by Betandwin, Sportingbet, Expect, Worldbet, Bettsson, Eurobet and Betfair.

**SAZKA's Sports Betting GGR 2002-2006 (in CZK millions):**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
32.58	64.37	100.34	101.92	66.82	31.46	36.37

**SAZKA's Sports Betting GGR 2002-2006 (in €):**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
914,909	1,889,458	3,255,993	3,201,001	2,094,560	1,112,336	1,254,138

Note: Figures for 2005 are through 30 November. Figures for 2006 are forecasted.

Source: Submission to the Enquiry from SAZKA

The bets are safeguarded by statutory security deposits under the Lotteries Act. Large sums of money are annually provided to not-for-profit organisations to be used to the benefit of society.

**5. Bingo**

Three licenses have been issued for this type of game. They are used only in Bingo Halls (the number of players can be from 20 to 200 people), where the game is played continuously. Refreshment can be sold in these establishments. The companies who have issued this license are: Bingo Radiopalác in Prague (nonstop - 500 seats, in addition to bingo there is billiards and slots available), Bingo Rozmarýn in Brno (billiard, (snooker and pool) and Chance betting office), Bingo Morava in Ostrava. Sales in bingo halls have sluggish tendencies.

**Bingo GGR in Czech Republic 2000-2005 (in € million)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.9	1.9	2.0	1.9	1.9	2.0

Source: Submission to the Enquiry from SAZKA



## 6. Media Gambling Services

Media gambling is only offered by Audiotex in the Czech Republic. It offers a form of betting contest or answering simple questions, where the player calls a special telephone number. The right answers are drawn. For these games specialized Audiotex telephone numbers are used. The following is list of companies that provide Audiotex services:

### ***Companies Offering Audiotex Services in Czech Republic:***

• Aliatel;	• Český Telecom
• ATS	• Gryf
• Contactel	• GTS
• Czech On Line	• Erika
• České Radiokomunikace	• Halotel
• Českomoravská loterijní a.s.	

*Source: Submission to the Enquiry from SAZKA*

## 7. Sales Promotional Gambling

Promotional games are not considered to be “hazardous games” (gambling), but they are described in Czech hazardous gaming law, which says that they have to be contests with random selection of winners. In order to participate, the player has to buy a product. Under this law there are specified limits for prize values. According to research done in 2004 by SAZKA, more than half of the Czech population willingly participates in these promotional games. An estimate of sales in this segment for 2004 was about CZK 0,7 billion (€22,7 million). There are approximately 1000 companies in the market using this form of promotional sales support.

## 8. Charity Gambling

For Charity Gaming the same laws are applied as for other types of gambling in the Czech Republic. For charity purposes, some gambling games and lotteries profits are used according to the license issued by the Ministry of Finance of the Czech Republic. Most of the providers of gambling donate some of their profits for charity purposes.

I

### III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€million)	Bingo (€million)	Other (€million)
2000	414.4	98.5	58.7	229.6	20.7	1.9	5.0
2001	455.9	91.2	65.8	258.8	28.1	1.9	10.1
2002	574.8	107.6	73.3	334.1	39.0	2.0	18.8
2003	593.4	109.2	66.3	346.7	34.3	1.9	35.0
2004	640.3	96.5	67.8	374.3	46.3	1.9	53.7

Source: Data Provided by Stakeholders

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	80,099.2	0.741%	58.15765

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

Note: average exchange rate<sup>1</sup> EUR =31.902 CZK

## DENMARK

### I. INTRODUCTION

Statutory regulation of the Danish gaming market dates back to the 18th century, cf. “Kongelig anordning af den 6. oktober 1753”, which prohibited games of chance. From that time until the present, the fundamental objectives of the regulatory restrictions have been to keep gaming and betting activities at a moderate level and – in recognition of people’s desire to engage in games of chance – to establish and ensure a legal gaming market that is limited, consumer protective and ethically sound. The amendments to Acts (and the comments on the amendments to Acts) in this field reflect the social considerations that the authorities have continuously attempted to enforce via the Danish gaming legislation.

The Danish gaming legislation is characterised by the four compelling public interest considerations: keeping the consumption of games with financial stakes at a moderate level; protecting consumers when they engage in gaming and betting activities; limiting gambling addiction and combating economic crime; as well as restricting private individual’s access to utilise people’s desire to gamble as a basis for commercial gain.

The Danish Ministries of Taxation, Justice and Ministry of Family and Consumer Affairs, who took over Ministry of Trade and Industry in regulating the Sales Promotional Gambling, regulate Denmark’s betting and gaming industries. The new ***Games, Lotteries and Betting Act*** was passed in 2003. It tightened up the existing legislation in response to the findings of a Ministry of Taxation report entitled, ‘The Future of Gaming in Denmark’. The latest change to the Games, lotteries and betting act came on the 18th of may 2005, where the ministry of Taxation were given legal basis to pass on information to Dansk Tipstjeneste about Dansk Tipstjeneste’s retailer’s violation of the Danish tax and charge legislation.

On 1 October 2004, the Gaming Board released a report on the effects of this law and pointed out that the law had been a contributory factor in the fight against illegal gambling. Minister of Taxation held a press conference, where he stated that It had generated substantial income for the Government budget and had also generated millions of Danish kroner for local charities, for research, and for other necessary measures to combat problem gambling. The report from the Gaming Board stated that generated revenue for 2003 was DKK 605 million (after deduction of charity contributions). There are currently four treatment clinics for problem gamblers in Denmark, which carry out research on pathological gambling.

Despite efforts to combat illegal gambling, it was estimated in 2004 that about 1.5 billion Danish kroner were spent on illegal cross-border gambling. The Ministry of Taxation is currently trying to estimate the amount of illegal internet gambling.

**Danish Gambling Market Statistics 2000-2004 (in mDKK):**

	Number of operators	GGR 2000	GGR 2001	GGR 2002	GGR 2003	GGR 2004
Lotteries (lotto, instant games by Dansk Tipstjeneste)	1	2,650	2,705	2,835	2,900	3,065
Other lotteries*	<10	270	270	275	295	310
<b>All Lotteries</b>		<b>2920</b>	<b>2975</b>	<b>3110</b>	<b>3195</b>	<b>3375</b>
Casinos	6	300	300	320	325	345
Slot Machines	600**	n/a	n/a	1,260	1,645	1,880
Betting (sports and horseracing)	1	630	630	655	715	715
Bingo	n/a	250	250	300	300	300
<b>Total</b>		<b>4,100</b>	<b>4,155</b>	<b>5,645***</b>	<b>6,180</b>	<b>6,615</b>

\* This included Klasselotteri, Vare-Industrilotteriet, Landburgslotteriet (all three are national lotteries) and several very small local lotteries

\*\* Since 2002, prior to that a major part of the machines were operated illegally.

\*\*\* The jump in numbers from 2000/2001 to 2002 is due to the lack of data on Slot Machine Gambling.

Source: Submission to the Enquiry from the Danish Ministry of Taxation

**Danish Gambling Market Statistics 2000-2004 (in € million):**

	GGR 2000	GGR 2001	GGR 2002	GGR 2003	GGR 2004
Lotteries (lotto, instant games by Dansk Tipstjeneste)	355.70	363.09	380.54	389.26	411.41
Other lotteries	36.24	36.24	36.91	39.60	41.61
<b>All Lotteries</b>	<b>391.95</b>	<b>399.33</b>	<b>417.45</b>	<b>428.86</b>	<b>453.02</b>
Casinos	40.27	40.27	42.95	43.62	46.31
Slot Machines	n/a	n/a	169.13	220.81	252.35
Betting (sports and horseracing)	84.56	84.56	87.92	95.97	95.97
Bingo	33.56	33.56	40.27	40.27	40.27
<b>Total</b>	<b>550.34</b>	<b>557.72</b>	<b>757.72</b>	<b>829.53</b>	<b>887.92</b>

Source: Submission to the Enquiry from the Danish Ministry of Taxation

Note: The exchange rate is one Euro equals 7.46 Danish Kroner

Gambling operators do not pay VAT on their gambling related services, except on slot machines, but only if the machines are without cash prizes and located in mobile amusement parks. Slot Machine Gambling and the Class Lottery only have to pay a fee in connection with granting the licenses. The fee is DKK 750 per slot machine a year and 6% of the total stake respectively. There's no license fee either in connection with lotteries (provided by Dansk Tipstjeneste A/S, Varelotteriet, Landbrugslotteriet or other charitable lotteries) nor in connection with betting.

The gambling casinos do not have to pay license fees. However it is a condition for all the licenses issued to gambling casinos in Denmark that the casino must provide a banker's guarantee which can meet claims from the State on taxes, winnings etc. The banker's guarantee only has to be provided when a license is issued, and it has to be renewed along with the license.

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

**Dansk Tipstjeneste** is the largest supplier in the Danish lottery gaming market. Other companies include the fully owned limited liability company The Danish Class Lottery (**Klasselotteriet**) and the not-for-profit charity lotteries, **Varelotteriet** and **Landbrugs-lotteriet**. Total lottery sales more than doubled during the 1990s primarily due to increase in Loto turnover, but also due to Dansk Tipstjeneste began offering scratch cards and the Nordic Viking Lotto.

Dansk Tipstjeneste was set up in 1948. Its activities are regulated by the rules laid down in the Danish Act on Certain Games, Lotteries and Betting. It is 80% owned by the Danish State, and the Sports Confederation of Denmark (DIF) and the Danish Gymnastics and Sports Associations (DGI) each have an ownership interest of 10%.

In 2000, the Dansk Tipstjeneste Group had an estimated market share of around two-thirds of Gross Gaming Revenues (GGRs) of the Danish betting market, consisting of Dansk Tipstjeneste's traditional games and lotteries as well as betting on horse racing. Their market share in 2004 is estimated at just over 60%, including slot machine activities.

In 2004 Dansk Tipstjeneste Group had 3767 retailers of which 2805 were networked. Of these retailers, 246 are DanToto off-course betting offices.

In 2003 the total sales of Dansk Tipstjeneste was DKK 9.01 billion including horse racing, DKK 468.8m and slot machines total sales of 1.49 billion. Sports betting alone accounted for DKK 1.737 billion. Lottery sales and scratch tickets accounted for DKK 5.308 billion. Additionally, the allocation of 30% for good causes DT pays DKK 1.200 billion in taxes to the state. Other lotteries in Denmark totalled about DKK 685m in 2003.

The gross gaming revenue for the Dansk Tipstjeneste Group for the period 2000 to 2005 is shown below. The figures for 2000 to 2004 concern accounting figures, whereas the information for 2005 is based on an estimate.

#### **Dansk Tipstjeneste Group GGR 2000-2005:**

Year	GGR Million DKK (€million)
2000	3,298 (442)
2001	3,377 (453)
2002	3,651 (490)
2003	3,875 (520)
2004	4,104 (550)
2005 (Est.)	4,300 (576)

Source: Submission to the Enquiry from Dansk Tipstjeneste Group

***The Landbrudslotteriet and Varelotteriet GGR 2000-2004:***

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
GGR (mDKK)	42.53	42.09	42.58	45.65	48.92
GGR (€million)	5.71	5.65	5.72	6.13	6.57

*Source: Submission to the Enquiry from the Danish Ministry of Justice*

No license fees are paid by Landbrudslotteriet and Varelotteriet lotteries, and all their profit goes to charitable organisations. About 15% out of total sales goes to distributors and 12% are allocated for marketing and administration.

Companies pay income tax of 28% in Denmark, which came into force for the income year 2005). Dansk Tipstjeneste A/S is not liable to pay income tax, but generally pays 16% of the total stakes in tax to the Danish State. Dansk Tipstjeneste paid DKK 1.2 billion (Euro 161 million) in tax in 2004. to the Danish State in 2004. Dansk Tipstjeneste pays an additional tax of 15% on winnings above DKK 200. Prizes are exempt from income tax Games of chance are not subject to VAT in Denmark. This means that the Dansk Tipstjeneste Group cannot deduct VAT paid, which is 25% in Denmark. Dansk Tipstjeneste A/S does not pay any license fee.

The Danish Class lottery (Det Danske Klasselotteri) is a national lottery company. It also does not pay VAT, as is also the case with other gambling operators in the market. It, however, pays 15% on winnings above DKK 200 and 6% on turnover. It also pays standard company tax (2005) of 30%. The company's surplus is paid to the Danish Ministry of Finance once a year.

The prizes are subject to tax of 15% to the Danish State calculated on the share of the prize amount that exceeds DKK 200 (€26.83). The prizes are exempt from income tax.

The profit generated by Dansk Tipstjeneste A/S after payment of tax to the Danish State, the prizes and administrative expenses, depreciation, provisions, etc. and dividend goes to charitable causes and for non-profit purposes. The consolidated profit at group level amounted to DKK 1.6 billion (€214.5 million) in 2004. The Danish Act on Certain Games, Lotteries and Betting (Section 6 A) contains the distribution scale on which the distribution of the total profit is based. The profit accrues to the Ministry of Culture, the Ministry of Education, the Ministry of the Environment, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of the Interior and Health, the Ministry of Science, Technology and Innovation and the Ministry of Finance. The Ministries apportion the funds in accordance with the provisions in Sections 6 B to 6 H.

***Dansk Tipstjeneste Contributions to Good Causes 2000-2004 (in € million/mDKK):***

<b>Year</b>	<b>€million</b>	<b>mDKK</b>
2000	188.19	1,402
2001	179.06	1,334
2002	187.11	1,394
2003	201.07	1,498
2004	211.68	1,577

*Source: Submission to the Enquiry from Dansk Tipstjeneste Group*

In connection with the above table it is of importance to mention that the basis of distribution has been changed through the concerned period.

Danish law also stipulates that the Minister of Taxation shall supervise the business of Dansk Tipstjeneste A/S and that the costs of the supervision and inspection shall be borne by Dansk Tipstjeneste A/S. Furthermore, The Danish Act on Certain Games, Lotteries and Betting stipulates that the Minister of Taxation is responsible for monitoring the gaming market in order to ensure the observance of the rules, where the costs of the monitoring are again borne by Dansk Tipstjeneste A/S, among others. The Ministry of Taxation has assigned the responsibility for inspection and monitoring to the Gaming Authority.

The size of the fee is fixed for a two year period. The fees that Dansk Tipstjeneste A/S have paid for the inspection and monitoring of the gaming market in the past five years are shown below. However, the payment for monitoring the gaming market only came into force from mid-2003.

***Dansk Tipstjeneste Inspection and Monitoring costs 2000-2005:***

Year	Inspection mDKK (€ million)	Monitoring mDKK (€ million)
2000	5.6 (0.751)	
2001	5.1 (0.684)	
2002	13.9 (1.864)	
2003	8.0 (1.073)	<b>0.6* (0.08)</b>
2004	7.4 (0.993)	0.9 (0.121)
2005	13.9 (1.866)	1.0 (0.134)

\* Second half of the year

Source: Submission to the Enquiry from The Danish Gambling Board.

The inspection fee depends on the number of new games that are launched. In addition, the introduction of new technology may result in an increased fee. Besides that, the inspection fee is also largely dependent on the Gambling Authority's level of control. The fees for inspection and monitoring are not expected to increase markedly in the next 5 years.

GTECH continues to provide Dansk Tipstjeneste with software support and terminal maintenance and repair since 1989 until the end of August 2005 under the current contract.

The Ministry of Taxation, Trade and Justice released a substantial review and recommendations entitled the 'National Internet Gaming Strategy' during May 2001. This report dealt with issues on the legality of internet betting sites both within and from outside Denmark and was intended as a basis for further discussions and deliberations of the Future of Gaming in Denmark. The proposal to take measures to block payment of transactions to foreign providers has never been realized.

It must be pointed out that today it is illegal to advertise for gambling providers, who operate on the Danish market without a license.

***The Number of Full-Time Employees in the Lottery Market (two major companies only) 2000-2005:***

<b>Year</b>	<b><i>Dansk Tipstjeneste</i></b>	<b><i>Det Danske Klasselotteri</i></b>	<b><i>Total</i></b>
2000	228		
2001	260	123	383
2002	252	109	361
2003	254	102	356
2004	251	93	344
2005	250	68	318

*Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.*

The two Danish charitable lotteries (Landbrugslotteriet and Varelotteriet) have 19 full-time people working between them. These numbers are not expected to change

## **2. Casino Gaming**

Legal casinos were first established in Denmark in 1991 with the first property opening during the following year. In 2005 there are ten privately-operated casinos in Denmark, regulated by the Ministry of Justice. Among them they operate 78 tables and 441 slot machines. All the casinos are located in the international hotels of high standard.

The Danish gambling casinos are placed in larger, international hotels, but the Gambling Casino Act does not contain any articles which say that only larger hotels can be permitted to have a gambling casino. However, the explanatory notes to the Gambling Casino Act says that when the Ministry of Justice is to decide whether a license should be granted, great importance must be attached to the fact, that the gambling casino is placed in an area which is visited by numerous tourists. It is also of great importance that the presence of a gambling casino does not damage the development of the local community.

At present three casino properties are located in Copenhagen, with two each in Aalborg and Vejle, and one each in Aarhus, Helsingor and Odense. Foreign ownership of casinos in Denmark is permitted. Casinos Austria International is the largest non-Danish player in the market generating about 75% of the sector's total revenues.

***Danish Casinos 2003:***

<b>Property</b>	<b>Location</b>	<b>No of Tables</b>	<b>No of Gaming Machines</b>
Casino Aalborg	Aalborg	2	
Casino Copenhagen	Copenhagen	21	150
Casino Marienlyst	Helsingor	5	
Casino Munkebjerg Vejle	Vejle	14	66
Casino Odense	Odense	11	35
Royal Scandinavian Casino	Aarhus	4	60
<b>Total</b>		<b>57</b>	<b>311</b>

*Source: Adapted from the GBGC Report*



The tax on GGRs is structured as follows. For GGRs earned on tables and gaming machines combined, the tax rate is 45% for annual GGR up to DKK 48m (€6.43 million). For casino win above this level, the marginal tax rate is 75%.

The Danish Casino Association estimates there are 380 full-time employees across all the casinos. This number is not expected to change within the next five years.

**Casino Sector GGR 2000-2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
GGR (mDKK)	323.4	336.1	313.1	327	346
GGR (€ million)	43.41	45.11	42.03	43.89	46.44

**Forecasted Casino Sector GGR 2005-2009:**

	2005	2006	2007	2008	2009
GGR (mDKK)	351	357	362	367	373
GGR (€ million)	47.11	47.92	48.59	49.26	50.07

*Note: These data are not included in the NATIONAL SUMMARY as GGRs for all sectors was provided by the Danish Ministry of Taxation. Differences between these two sources are small.*

*Source: Submission to the Enquiry from the Danish Ministry of Justice*

The gambling casinos can charge an entry fee of up to DKK 100 (€13.41). However, there is no longer a minimum entry fee. Casinos are permitted to advertise and to provide entertainment; properties are also permitted to serve alcohol on the gaming floor and operate bars and even nightclubs. Customers are permitted to tip casino staff and are required to be over 18 years old and to provide valid ID. Problem gamblers may be excluded from the property at the casino's discretion.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

Prior to 2001, there were a large number of illegal slot machines at restaurants and there were only a limited number of legal gaming machines in Denmark, but there are attempts by Dansk Tilstjenereste to liberalize laws governing such machines through its subsidiary Dansk Automatspil. The following table summarizes taxes for gaming machines in restaurants and arcades.

**Danish Gaming Machines Taxation, Coin In and Prizes:**

Tax Rate Per Device on GGR	Restaurants	Arcades
40%	Up to DKK 30,000 (€4,027) per Device per Month	Up to DKK 250,000 (€33,557) per Device per Month
70%	Over DKK 30,000 (€4,027) per Device per Month	Over DKK 250,000 (€33,557) per Device per Month
1% Treatment & Investigation of Gaming Addiction Levy	All GGR	All GGR
Max Coin in	50 øre (DKK ½) (7 cent)	50 øre (DKK ½) (7 cent)
Max Prize Per Game	DKK 300 (€40)	DKK 300 (€40)

*Source: Adapted from the GBGC Report*

AWP tax must be paid by operators on a monthly basis. A deposit to guarantee the tax must be paid before a site is allowed to start operations which is DKK 7,500 (€1,000) for a restaurant and DKK 95,000 (€12,750) for an arcade. No VAT is chargeable as use of cash-gaming, as reported by Dansk Automat Brancheforening (DAB) - The Danish amusement machine trade association.

**Sources reported that the number of AWP's in Denmark was as follows:**

	2002	2003	2004
AWPs	15,200	17,200	19,500

*Source: Adapted from the Euromat General Assembly Meeting - Danish Annual Report 2004*

AWPs are only permitted in alcohol licensed restaurants and approved arcades. All sites must have a license to operate AWP's.

#### 4. Betting

In 2000, Dansk Tipstjeneste A/S set up a wholly owned subsidiary, **DanToto A/S**, which was granted a license to offer betting on horse racing as of 1 July 2000. However, the opportunity to bet on horse racing also existed before Dansk Tipstjeneste set up DanToto A/S. The license was previously held by the Danish horse racing industry, but DanToto took over this task due to the industry's financial problems.

DanToto A/S's activities had been regulated by the Danish Act on Betting on Horse and Dog Racing, but, by an amendment to the Act in the spring of 2003, the Act was compiled with the Danish Act on Certain Games, Lotteries and Betting.

On 1 January 2005, DanToto A/S merged with its parent company, Dansk Tipstjeneste A/S, which currently also holds a license to offer betting on horse and dog racing.

Since Dantoto merged with Dansk Tipstjeneste A/S the retailers are operated by Dansk Tipstjeneste. In 2004 there were 237 off-course retailers for horse betting of which 234 also sold Dansk Tipstjeneste's other gambling products. One hundred sixty-one of DanToto's off-course betting offices also sell Dansk Tipstjeneste lotto products as well as providing betting services. Games have recently been introduced to provide Danes with the opportunity to place bets on Swedish horseracing. The Danish betting sector had DKK468.8m (€62.8 million) in GGR in 2003.

Dansk Tipstjeneste also provides sports games (approximately 18% of Dansk Tipstjeneste's turnover), which have been rather stagnant recently, with some even being in decline over the past few years. The exception to this trend is Oddset, which was introduced in 1994 and continues to see increased popularity. Today Oddset accounts for 71.1% of all turnover on all Dansk Tipstjeneste's sports-related games with a turnover that is 1.8 times that of Danish horserace betting. Oddset accounts for 68.5% - with a turnover that is 3.3 times that of Danish betting on horses.

In bookmaker betting (bets with fixed odds), Dansk Tipstjeneste A/S pays a tax of 30 % on the gross gaming revenue (GGR). In totalisator betting (bets with current odds) on horse and dog racing, a monthly tax is paid to the Danish State of 11% on the GGR as well as an additional tax of 19% on that part of the monthly GGR that exceeds DKK 16.7 million (€2.24 million).

The new Danish gambling legislation makes it impossible for EU based providers of sports betting services to establish a presence in Denmark and to supply their services via that presence. It also requires that all operators that offer betting and gaming to Danish citizens be licensed even if they are physically located outside of Denmark. Therefore it is now illegal for foreign and Danish gambling providers to directly target the Danish market via the Internet or any other market channel – except for licensee holding the sole Danish license. As one means of enforcing this, foreign bookmakers are now barred from advertising in the Danish media.

## 5. Bingo

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 6. Media Gambling Services

No statistics exist on media gambling due to the fact that so far it is not officially recognised as being a gambling service. This, however, may soon change.

## 7. Sales Promotional Gambling

Category of sales promotional gambling does not exist in Denmark due to the rule of free entry in the Marketing Act.

The Ministry of Family and Consumer Affairs, who took over the Ministry of Trade and Industry in regulating Sales Promotional Gambling.

## 8. Charity Gambling

There are two not-for-profit lotteries, *Varelotteriet* and *Landbrugslotteriet*, that are run by charities.

# III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	550.34	391.95	40.27	n/a	84.56	33.56
2001	557.72	399.33	40.27	n/a	84.56	33.56
2002	757.73	417.45	42.95	169.14	87.92	40.27
2003	829.55	428.86	43.62	220.82	95.97	40.27
2004	887.94	453.02	46.31	252.37	95.97	40.27

Source: Data Provided by Stakeholders

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	187135.3	0.443%	154.0909

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

Note: 1 EURO = 7.45 DKr.

## ESTONIA

### I. INTRODUCTION

There are currently issued 18 permits for enterprises, which organize gambling-related activities in 163 locations in Estonia. There are also four permits for lottery organisers.

#### *Estonian Gambling Market 2003:*

Company	Number of employees	Turnover	Description
Eesti Loto	54	€ 1.023m	The largest lottery company. In 2000 joint Voking Lottery – Scandinavian lottery game
Bristol	1	€ 0.479m	Non-for-profit organisation and second largest lottery company in Estonia. Launched 7 types of instant lotteries
Play-in Casino Group	125	N/A	Operates 17 casinos (4 in Tallinn)
Kristiine Kasiino	100	€ 2.403m	Operates 8 gaming halls. Full subsidiary of KC group, which deals with property development, management and investment in other businesses.
MC Kasiinod	180	€ 5.611m	The oldest casino chain (operates since 1990)
Kingpin Management	28	€ 4.972m	Operates Casino London in Tallinn
Videomat Casino Group	280	N/A	Operates 26 halls with 500 gaming machines in 11 towns
Totalisaator	20	€ 0.479m	Arranges horse race betting and other sports betting from Tallinn's race court.
Olympic Casino Group	263	€ 15.396m	Largest gambling operator in terms of profit and turnover in Baltic countries.
Domiinos	N/A	N/A	Operates Bally's Casino
Dolphin	102	N/A	Operates 8 halls with slot machines and table games
ELC	Approx 100	N/A	Operates 3 gaming halls
Nordic Gaming	Approx 60	N/A	Operates Viking Casinos and Viking Clubs with pool tables, gambling tables and slot machines.
Novoloto	Approx 70	€ 6.091m	Operates 10 slot machines across gaming halls and in addition on two ships
Pafer	25	€ 3.528m	Operates gaming tables and slots on ships that sail between Tallinn and Helsinki
Jentero	5	€ 0.147m	Operates billiard saloons with slot machines and gaming halls
Mäng	22	€ 0.211m	Operates 110 gaming halls

Note: Conversion rate: 1 EUR = 15.65 EEK

Source: Adapted from the GBGC Report

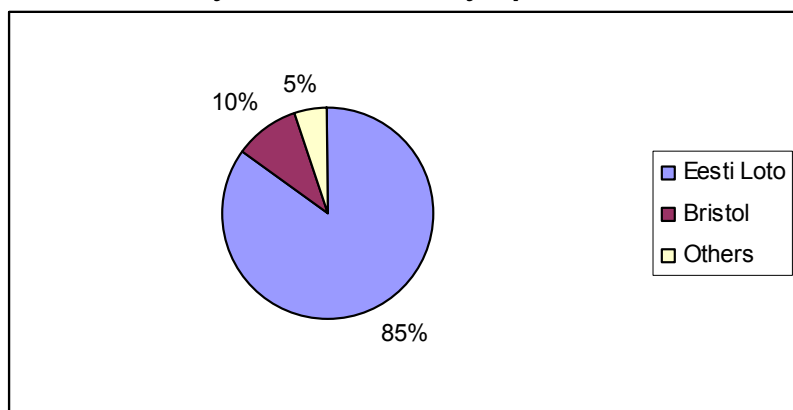
There were 14 gambling operators in Estonia employing about 1,700 people in 2002. There are approximately 2,500 people employed in the lottery distribution system. The GGRs of Estonia's betting and gaming industry was more than €41m by 2002. (GBGC Report)

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

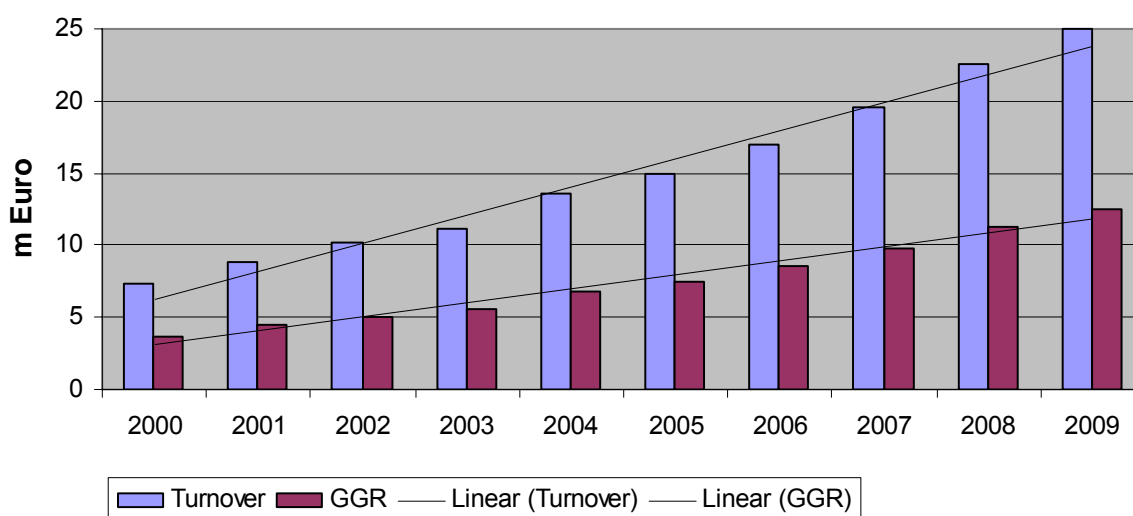
The state lottery in Estonia, **Eesti Loto**, was founded in 1991. It had been preceded by a lottery run by the Soviet State Committee for Physical Culture and Sports. **Eesti Loto** offers instant tickets, lotto, keno and bingo. **Eesti Loto** comprises about 85% of Estonian lottery market sales, and a second company, **Bristol**, generates about 10% of lottery sales. The remaining 5% is divided among a number of small companies.

**Estonian Lottery Market Shared by Operators 2004:**



Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

**Eesti Lotto Statistics (2000-2009)**



Source: Adapted from Submission to the Enquiry from Eesti Loto

Note: Statistics for 2005-2009 are estimated

**Eesti Lotto Statistics 2000-2009 (in thousand €):**

Year	Turnover	Winnings (%)	GGR
2000	7,372	50	3,686
2001	8,833	50	4,417
2002	10,155	50	5,078
2003	11,123	50	5,562
2004	13,562	50	6,781
2005	15,000*	50	7,500*
2006	17,000*	50	8,500*
2007	19,500*	50	9,750*
2008	22,500*	50	11,250*
2009	25,000*	50	12,500*

\* Estimated

Source: Submission to the Enquiry from Eesti Loto

Based on the assumption that Eesti Loto accounts for 85% of the market, the total Estonian lottery market is as follows:

**Estonian Lottery Market GGR 2000-2004 (in million €):**

Year	Turnover	GGR
2000	8.67	4.34
2001	10.39	5.20
2002	11.95	5.97
2003	13.09	6.54
2004	15.96	7.98

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

The lottery operators pay 10% tax on number games and 18% tax on instant games. The license fee is about €51 per game and given for a maximum 3 years. There are no other fees and VAT that operators need to pay. They also don't have to make any mandatory payments to good causes

According to the Estonian Consumer Protection Board 2004 study, 50% per cent of the people surveyed responded that they purchase lottery tickets. Of the entire population, 2% purchase tickets every week, 6% at least once a month and 42% less than once a month.

The following table provides detailed sales figures by lottery product type for the years 2002 and 2003:

**Lottery Market in Estonia 2002-2003:**

Game	2003 Sales in EEKm (€million)	2003 % Share of Sales	2002 Sales in EEKm (€million)	2002 % Share of Sales	% Change 2002/03
Viking lotto	55.071(3.520)	31.59%	53.075(3.392)	33.46%	3.76%
Bingo lotto	65.951(4.215)	37.83%	61.563(3.935)	38.81%	7.13%
Keno-lotto	20.601(1.317)	11.82%	17.405(1.112)	10.97%	18.36%
Euroлото	0.239(0.015)	0.14%	4.585(0.293)	2.89%	-94.79%
Summ	16.624(1.062)	9.54%	n/a	n/a	n/a
Loodusloto	2.439(0.156)	1.40%	2.898(0.185)	1.83%	-15.83%
Lotosport	2.17(0.139)	1.24%	4.146(0.265)	2.61%	-47.66%
Vitamiin	4.335(0.277)	2.49%	3.217(0.206)	2.03%	34.76%
Horoskoop 2	4.738(0.303)	2.72%	4.286(0.274)	2.70%	10.56%
Jah-ei	1.85(0.118)	1.06%	n/a	n/a	n/a
Kuld pall	0.314(0.020)	0.18%	n/a	n/a	n/a
Eurovision	n/a	n/a	2.48635(0.159)	1.57%	n/a
Horoskoop	n/a	n/a	0.98289(0.063)	0.62%	n/a
Kroonika weekend	n/a	n/a	2.20284(0.141)	1.39%	n/a
Onnesoov	n/a	n/a	0.10843(0.007)	0.07%	n/a
Presidendiloto	n/a	n/a	0.07985(0.005)	0.05%	n/a
Vido	n/a	n/a	1.58393(0.101)	1.00%	n/a
<b>Total</b>	<b>174.332(11.142)</b>	<b>100.00%</b>	<b>158.6173(10.137)</b>	<b>100.00%</b>	<b>9.91%</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

A recent Lottery Bill has increased the supervision of lottery organisers and the proportion of profits generated by lottery games to be paid to the Government in duty. Estonian interest in Regional/Nordic lotteries is waning, despite higher prize payouts, due to a lack of big prize-winners. During September 2003 Wincor Nixdorf International and Siemens signed a contract with Eesti Lotto AS to deliver 335 lottery terminals. Overall, there are currently 2500 lottery vendors operating in Estonia. Eesti Loto also launched its online services in December 2001.

## 2. Casino Gaming

The casino properties in Estonia in 2005 included an aggregate of approximately 75 tables and just fewer than 2,200 slots. In the period from 1992 to 2005, fifty-seven casinos opened in Estonia, operated by fifteen different companies, the largest of which is the Olympic Casino Group, a subsidiary of the Benetreks Casino Group. Other significant companies are Eldorado (with seven properties) and Kristiine (with six properties.) The number of companies has led to substantial competition, which in turn has led to higher quality properties, and arguably higher levels of quality in service personnel, security and game

offerings as well. The gaming tables operating in Estonia are controlled by only four of the operating companies. All other gaming operators provide only gaming devices in their casinos (or arcades.)

Casino development is predominantly located in the capital city Tallinn, which accounts for just under 27% of the nation's population. In Tallinn there are nine casinos and 25 gaming machine arcades. The city of Tartu has the second largest concentration of casinos in the country with a total of ten.

Whether the market will be able to sustain this number of casinos is open for debate as this represents one casino (or arcade) for every 538 adult Estonians. However, the potential market is swelled by the influx of around six million visits by Finns to Estonia each year, primarily for leisure. Also, a recent study revealed that 17% of the population visited a casino in 2004.

During the 2002 review of gambling legislation, taxes were increased by nearly 60% to €273 per machine and €828 per table per month. The impact of this move was to reduce the number of devices in operation by just over 6%. However, this reduction was more than offset by the rise in the tax rate and the amount of revenue generated by gambling taxes increased from €6.3 million during 2001 to just over €9.1 million in 2002 in spite of relatively flat GGR growth.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

According to the Estonian Consumer Protection Board, a 2004 study revealed that 22% of Estonians gambled on gaming machines located in venues outside of casinos in 2004.

### 4. Betting

**Spordiennustus**, a joint venture between the Estonian Olympic Committee and Pafer, was established to promote sports in Estonia and to offer sports betting services. In 2004, **Spordiennustus** launched an internet betting site. (GBGC Report)

Totalisaator is the company involved in the arrangement of horse races and is the organiser of other sport betting from Tallinn's racetrack. It generates approximately EEK 7.5m (about €500,000) in annual turnover.

According to the 2004 Estonian Consumer Protection Board study, 7% of Estonians had bet on sporting events, and 2% had bet on a horserace or other events.

### 5. Bingo

According to the Estonian Consumer Protection Board study, 18% of the population played Bingo in Estonia in 2004. However, this number may be misleading, because there is a high probability that people who answered this question were confusing bingo with the national lottery game called Bingo Loto. Traditional Bingo (played in bingo parlors) as a type of gambling is not well known in Estonia.



## 6. Media Gambling Services

Any prospective operator must have gambling as its only commercial activity. Therefore, media gambling is not permitted in Estonia.

## 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

**Bristol**, which has an annual turnover of EEK 7.5m (about €500,000), is a not-for-profit organisation and the second largest lottery organiser in Estonia. **Bristol** is involved in the launch of instant lotteries (about seven types), which are marketed in Estonia.

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2001	18.10	5.20	12.90	n/a	n/a	n/a
2002	20.31	5.97	14.33	n/a	n/a	n/a
2003	24.73	6.54	18.19	n/a	n/a	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	8042.1	0.308%	18.24

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## FINLAND

### I. INTRODUCTION

There are three primary gaming organizations in Finland, each which holds a monopoly over the provision of gambling services in their particular area. Besides the three state monopolies, not-for-profit organizations are permitted to run bingo operations.

The National Lottery, **Veikkaus**, has sole responsibility for offering lotteries and off-course horserace betting. **Suomen Hippos** is the organization charged with promoting horse breeding and racing, and it also operates on-course betting through **Fintoto Oy**, a fully owned subsidiary. The company **Raha-automaattiyhdistys** (Slot Machine Association), commonly known as **RAY**, operates casinos and gaming machines in Finland. **RAY** was established in 1938 to raise funds through gaming operations to support Finnish health and welfare organizations. **RAY** has an exclusive right in Finland to operate slot machines and casino table games, and to run a casino.

#### *Finnish Gaming Operators and Revenues 2002*

Operator	Good Cause	Monopoly forms of gaming	Turnover €m	GGRs €m	Turnover € per capita	GGRs € per Capita
Veikkaus	Support sports, physical education, science & art	- Lotteries/Sports Betting - Horserace Betting (off course fixed odds only)	1,090	357	210	69
RAY	Support voluntary public health & welfare organisations	- Slot machines - Low-stake roulette & Blackjack in restaurants - Casino operations	603	385	116	74
Fintoto OY	Promote horse breeding & racing	- Betting - pari mutuel betting	153	25	29	4.4
Private Associations	Support sports, the handicapped, etc	- Bingo operation (cash prizes not allowed)	25	2	5	0.4
Total			1,871	769	360	148

Source: Adapted from the GBGC Report

*Finnish Gaming Operators and Revenues 2001*

Operator	Good Cause	Monopoly forms of gaming	Turnover €m	GGRs €m	Turnover € per capita	GGRs € per Capita
Veikkaus	Support sports, physical education, science & art	- Lotteries/Sports Betting - Horserace Betting (off course fixed odds only)	1,056	377	205	73
RAY	Support voluntary public health & welfare organisations	- Slot machines - Low-stake roulette & Blackjack in restaurants - Casino operations	581	383	112	74
Fintoto OY	Promote horse breeding & racing	- Betting - pari mutuel betting	131	23	25	5
Private Associations	Support sports, the handicapped, etc	- Bingo operation (cash prizes not allowed)	25	2	5	0.4
Total			1,803	785	347	152

Source: Adapted from the GBGC Report

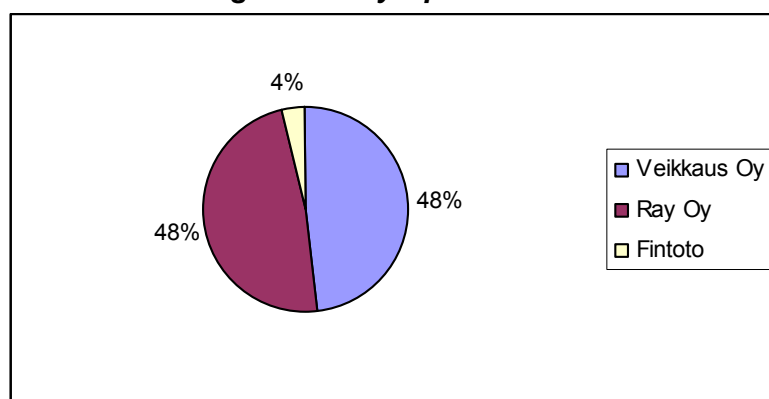
All gaming activities in Finland are subject to a gaming license granted by the Council of State. The license term is five years. According to the Lotteries Act, a license can be granted separately for:

1. operating lotteries, betting, and pools games,
2. keeping slot machines available for use, operating casino games, and game casino activities, and
3. operating totalisator games.

The gaming licenses are granted as exclusive rights with only one license being granted per each type of gaming referred to in the Lotteries Act.

The Finnish system of exclusive right is based on the need to guarantee the legal protection of those who engage in gaming activities, to prevent abuse and crime and to reduce gaming-related social detriments.

**Veikkaus** share of the total net proceeds of the gaming market (turnover less prize payout to winners) is 48%. The **Finnish Slot Machine Association RAY**, which holds the exclusive right to operate slot machines, casino games and casinos, has a market share of 48.4%, and the share of **Fintoto**, which operates horse-betting games, is 3.6 per cent.

**Finnish Gambling Market by Operators Market Share 2004:**

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

Gambling industry operators do not have to pay VAT in Finland. They do, however, have a number of gambling specific taxes and fees that need to be paid.

**Annual Gambling Specific Tax Paid to Finnish National Board (in € millions):**

Year	Veikkaus Oy (lottery & betting)	Ray (casino & outside casino)	Fintoto Oy (totalisator betting)	Total
2000	54.1	17	6	79.5
2001	53.3	29	6.6	91
2002	54.5	42	7.6	106.5
2003	57.8	52	8.3	120
2004	59.9	52	8.7	127

In addition, gambling operators pay a supervisory fee to the Ministry of the Interior. Veikkaus Oy and Ray Oy pay 45% each and Fintoto pays remaining 10%.

**Supervisory Payments by Gambling Operators 2003 & 2004 (in € thousands):**

Year	Veikkaus Oy (lottery & betting)	Ray (casino & outside casino)	Fintoto Oy (totalisator betting)	Total
2003	150.8	150.8	33.5	335.15
2004	173.7	173.7	38.6	386.05

**Additional Good Causes Contribution by Gaming Operators 2000-2004 (in € million):**

Year	Veikkaus Oy (lottery & betting)	Ray (casino & outside casino)	Fintoto Oy (totalisator betting)	Total
2000	379	346	5	730
2001	377	377	6	760
2002	356	401	6	763
2003	370	406	7	783
2004	376	415	7	798

Source: Submission to the Enquiry from Finnish National Lottery (Veikkaus Oy)

***The Number of FTEs by Gaming Operators 2000-2004:***

<b>Year</b>	<b><i>Veikkaus Oy (lottery &amp; betting)</i></b>	<b><i>Ray Oy (casino &amp; outside casino)</i></b>	<b><i>Fintoto Oy (totalisator betting)</i></b>	<b><i>Total</i></b>
2000	270	1236	n/a	1506
2001	289	1284	n/a	1573
2002	300	1154	23	1477
2003	324	1097	23	1444
2004	332	1120	23	1475

**II. GAMING SECTOR ANALYSIS****1. Lotteries**

Finland's National Lottery is operated by the state owned company **Oy Veikkaus**, and its license allows it to operate lotteries, pools and betting games under the Lotteries Act (1047/2001) which has been in force since 1 January 2002. The company has a Supervisory Board of fourteen members. The members of the Supervisory Board are appointed according to the prevailing parliamentary power relations. There is one representative of the company's personnel at the Supervisory Board. The term of office of the Supervisory Board is two years.

The market share of Veikkaus Oy has not essentially changed in the past five years, and in the company's view, no change is to be expected until the year 2010.

***Veikkaus Oy Annual GGR for Both Lottery and Betting Games (in € millions):***

<b>Year</b>	<b>GGR</b>
2001	561
2002	567
2003	598
2004	630
2005*	625
2006*	634
2007*	643
2008*	653
2009*	663
2010*	673

*\*An estimate for the next five years is based on a 1.5% growth expectation*

*Source: Submission to the Enquiry from Finnish National Lottery (Veikkaus Oy)*

**Veikkaus Oy Annual GGR for Lottery Games Only (in € millions):**

Year	GGR
2000	441
2001	428
2002	450
2003	485
2004	515

Source: Submission to the Enquiry from Finnish National Lottery (Veikkaus Oy)

In Finland, companies pay 26% of income tax. However, it should be noted that gaming companies are not liable for income tax. Veikkaus Oy is not liable for VAT. Veikkaus Oy pays 9.5% of lottery tax on the difference between the money staked in its games and the prize payout (GGRs). In 2004, the company paid approximately €60 million in lottery tax.

The Ministry of the Interior is responsible for the national supervision of lottery operations. There are 59 official supervisors, of whom 11 focus on the supervision of Veikkaus' gaming activities. The official supervisors supervise the compliance of gaming activities with the approved rules of games and they confirm the pools and betting results on each round.

In Finland, gaming operators reimburse the State for the costs incurred in the supervision of the gaming activities. The supervision costs include the expenses of the official supervisors of the Ministry of the Interior, as well as the IT expenses incurred in the supervision.

Veikkaus Oy paid a supervisory fee of €170,000 to the Lottery and Firearms Unit of the Ministry of the Interior in 2004. The company paid approximately €240,000 of remunerations and expenses to the official supervisors appointed by the Ministry of the Interior for their supervisory duties in accordance with the Decree on Police Service Charges. Further, the IT costs of the supervision paid by the company amounted to €1,260,000. The table below shows the supervisory fees in the past five years. The fees are not expected to change significantly by the year 2010.

**Veikkaus Oy supervisory fees 2000-2004:**

Year	Total	supervisory fee	remunerations	IT
2000	650,000	-	170,000	480,000
2001	700,000	-	180,000	520,000
2002	800,000	60,000	200,000	540,000 (supervisory fee 6 months)
2003	900,000	120,000	210,000	570,000
2004	1,500,000	170,000	240,000	1,090,000 (Live Betting)

Source: Submission to the Enquiry from Finnish National Lottery (Veikkaus Oy)

All the gaming organisations in Finland are liable to pay a fee corresponding to the total amount incurred by the Ministry of Social Affairs and Health in the monitoring and research of the problems (i.e. problem gambling) caused by participation in games. In 2004 Veikkaus paid €12,138 (45%) of such expenses. In 2003 the expenses paid by the company amounted to €16,436. In addition, Veikkaus Oy covers jointly with the other gaming organisations the expenses caused by the Peluuri helpline for problem gamblers.

In 2004 Veikkaus Oy returned a total of €376 million of gaming proceeds to the Ministry of Education. As with all lotteries Net proceeds are returned to the State. The table below

shows the proceeds for the past five years, and estimates for the next five years. The estimates are based on a 1.5% growth expectation.

***Veikkaus Oy Returns to the State 2001-2010 (in € millions):***

2001	377	REALISED
2002	356	REALISED
2003	370	REALISED
2004	376	REALISED
2005	381	TARGET
2006	387	ESTIMATE
2007	393	ESTIMATE
2008	399	ESTIMATE
2009	405	ESTIMATE
2010	411	ESTIMATE

*Source: Submission to the Enquiry from Finnish National Lottery (Veikkaus Oy)*

According to the law 25% of the Veikkaus Oy yearly revenue is allocated to sports. More than 98% (€90 million) of the state budget for sport consists of gaming revenues. The revenue is administrated by the Ministry of Education, which allocates the money to four main targets within sports – federations, facilities, municipalities and education. The grants to the national sports federations are about one third of the state sports budget and cover on average about 25% of the costs in the federations.

***Number of Veikkaus Oy Full-Time Employees and Sales Outlets 1999-2010:***

Year	Employees	No. Of Outlets
1999	282	
2000	270	4045
2001	289	3950
2002	300	3930
2003	324	3830
2004	332	3760
2005	323*	3700**
2006	320*	3700**
2007	313*	3200**
2008	300*	3200**
2009	288*	3200**
2010	273 *	3200**

\* Estimate based on the presumption that no new employees are hired to replace those who retire

\*\* Estimates

*Source: Submission to the Enquiry from Finnish National Lottery (Veikkaus Oy)*

Vaikkaus Oy estimated that in 2005 the total number of indirect employment induced by the gambling activities was around 50,000 people

Vaikkaus' sales network is one of the densest in the world in proportion to the nation's population. There are approximately 2,800 online retail outlets and circa 1,100 instant game outlets. Between them this represents one outlet for every 1,103 adults in Finland.

## 2. Casino Gaming

Finland's only true casino is Grand Casino Helsinki, run by **RAY**, which initially opened in 1991. The casino's profit is distributed to support health and welfare work. More than 1000 voluntary health and welfare organizations receive annual support from RAY for their operations and projects. Estimated number of visitors in the casino in 2004 was over 200 000 and estimated GGRs of about €25 million. Grand Casino Helsinki has about 220 employees. The current gaming area spans two floors with a combined area of 2600 square meters.

### ***Ray's Casino GGR 2000-2004 (in € millions):***

Year	GGR
2000	19
2001	20
2002	21
2003	22
2004	25

*Source: Submission to the Enquiry from RAY Raha-automaat*

Grand Casino Helsinki in 2004 moved to its newly designed premises, from their previous venue at the Ramada Presidentti Hotel. The Grand Casino's includes 27 tables and 298 slot machines. The prior casino at the Ramada Presidentti Hotel had 147 gaming machines and 18 table games, with a separate poker room.

The following excerpts are taken from the Ray Annual Report 2005:

"Grand Casino Helsinki, which was opened in 2004, achieved its targets for the year. Revenue from the games increased to €26.7 million, which is a rise of 8.7%. This growth mainly came from slot machine games, which produced around 72% of total revenues. Revenue from the table games was 4% down on 2004. This is a general international trend which has been accelerated by the development of products that enable access to table games through slot machines. The number of customer visits followed the same trend as the gaming revenue. A total of 275,000 customer visits were recorded, which is 7.9% up on the previous year. New customers numbered around 40 000. The Show & Dinner product and a range of business and gaming packages also attracted new visitors to the casino. In addition to the increase in the number of visitors, the increasing diversity of the customer base was also significant. Internet poker has produced a rapid rise in the number of poker players, and this change can also be seen in the casino's poker room. Poker tournaments have been particularly popular. The casino organizes poker tournaments on a weekly basis, with two major international tournaments each year. The average age of poker players at the casino has fallen considerably as a result of the influence of the Internet. In 2005 the gaming tables at the casino together produced some €7.3 million. The number of poker players was up by 50% and revenues by 55%, but poker still represented only some 7% of total revenues from table games. Roulette maintains its considerable lead as the most profitable casino table game." (Source: Ray Annual Report 2005)

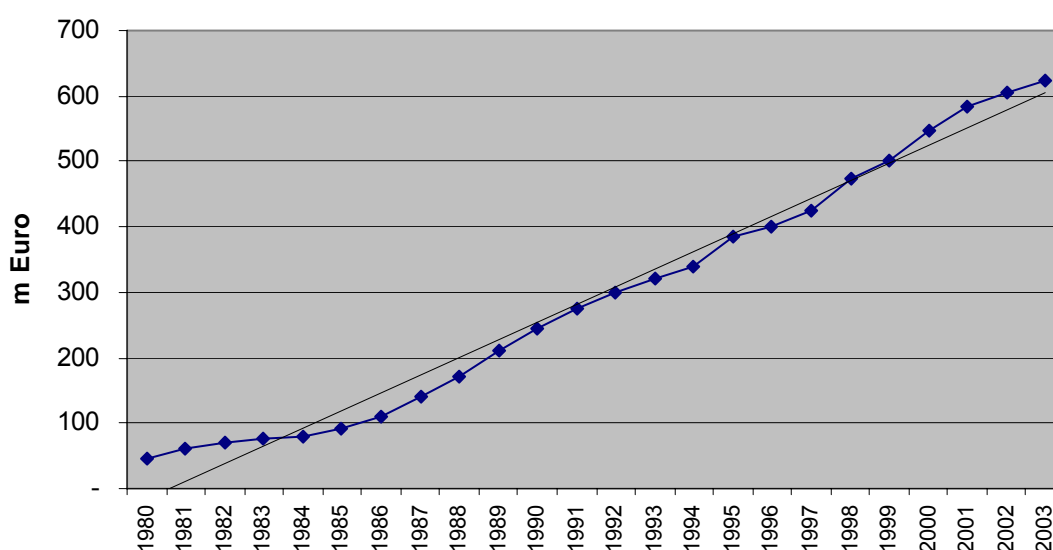
Finnish law dictates that all profits of the casino go to charity.



### 3. Machine Gambling Outside Casinos

Slot machines first appeared in Finland in the 1920s as private sector operations. In 1933 the Finnish Government issued a decree giving charitable organisations the exclusive right to operate slot machines. **Raha-automaattiyhdistys** – Finland's Slot Machine Association – generally referred to as **RAY**, was established in 1938 to raise funds through gaming operations to support Finnish health and welfare organizations. **RAY** has the exclusive right in Finland to operate slot machines and casino table games, and to run a casino. **RAY's** non-casino gaming operations consist of slot machines located in restaurants, bars, service stations, kiosks and shops; casino games in restaurants; and amusement arcades. **RAY's** operations are restricted to Finland.

**RAY's GGY (1980-2003)**



In 2005, 98 organizations in the health and welfare fields were members of RAY. The decision-making bodies within RAY are the Board of Administration and the General Meeting, at which all the member organizations are represented. The Board of Administration consists of seven representatives appointed by the Government and seven selected by the General Meeting. The funding is distributed each year on a discretionary basis to health and welfare organizations which have applied for assistance. The distribution is governed by the Act on funding assistance, policies drawn up by RAY's Board of Administration, and by an agreement on funding objectives made between RAY and the Ministry of Social Affairs and Health. (Sources: RAY Annual Report 2005, and GBGC Report)

**Ray's GGR for Outside Casinos Gaming Devices 2000-2004 (in € millions):**

Year	GGR
2000	506
2001	530
2002	552
2003	571
2004	581

Source: Submission to the Enquiry from RAY Raha-automaat

The following excerpt is taken from the 2005 RAY Annual Report:

“(In 2005,) RAY generated gaming revenues of €648.4 million, which is an increase of 2.1%. Of total revenues, 91.0% were generated by slot machines, 4.7% by casino games and 4.1% by Grand Casino Helsinki. Overall gaming consumption in Finland grew by 2.1%. The organizations with an exclusive right to carry on gaming operations had combined total revenues of €1,337 million. RAY’s gaming sites in premises operated by business partners produced revenues of €522.7 million, which is an increase of 1.1% from the previous year. The greatest revenue growth was recorded at shops and service stations. Total revenue from RAY arcades was €77.3 million, which is an increase of 4.9% from the previous year. The arcades recorded a total of 8.5 million customer visits during the year, which is around 5% less than in the previous year. Within the arcades, revenues from slot machines were €68.6 million, which is an increase of 5.1% from the previous year. Revenues from casino games were €8.7 million, which is 3.7% more than last year. Casino-type games in clubs generated revenues of €21.7 million, or 9% more than in the previous year. Of these revenues, 65% comes from Friday and Saturday nights. Casino games in clubs recorded a total of 59,100 gaming sessions and 311,000 playing hours, which is just under 1% less than in 2004. RAY paid a total of €88.7 million in slot machine space rentals to its business partners. €4.3 million was paid in space rentals to clubs where casino games are located. Direct debiting was introduced for casino game revenues in September 2005, and covered half of the gaming locations by the end of the year.” (Source: RAY 2005 Annual Report)

#### 4. Betting

There are 43 racecourses and approximately 3,000 ‘on-line’ betting offices located across the country. These offices are operated by **Suomen Hippos**. **Suomen Hippos** is the central organisation for trotting and the national body for horse breeding in Finland. The association administers and controls horse races as well as keeps a register and maintains studbooks. Tote betting, the only source of funding of the Finnish trotting sport and horse industry, is carried out by **Fintoto Oy**, a company owned 100% by **Suomen Hippos**. Tote betting commenced in Finland in 1928 and Fintoto was established in 2001.

Horserace betting turnover had fallen dramatically during the early 1990s after Veikkaus had been permitted to offer sports betting. However, off track horserace betting has been revived since tote betting was legalised during 1995. Since this time the number of OTB shops has been increasing and turnover has rebounded.

About 18 % of the yearly total turnover of betting (€175 million in 2004) is channelled into the industry for maintaining the racing infrastructure, paying prize money and supporting breeding activity as well as for other measures. According to international studies made by **Suomen Hippos**, a typical private gambling operator generally provides the industry with under 3% of the turnover. Trotting sport and horse industry as such do not have any alternative sources of funding comparable to other sports. A Lottery tax has been imposed on horse betting, and these funds are shifted away from the horse industry.

In Finland there are 20 regional tracks and 23 other tracks; 75% of the income of these tracks is directly derived from tote betting. Furthermore, there are 16 regional breeding associations in the country; their operations as a breeding authority are strongly supported with betting income.

The prerequisite for the whole activity is an expedient level of prize money at races. In 2004 7.5% of the betting turnover was assigned directly to prize money, and in 2005 the percentage will be about 9% to 9.5%.

***Betting Gross Gaming Revenue 2000-2004 (in € millions):***

Year	Totalisator betting - Fintoto Oy	Pools and betting – Veikkaus Oy	Total Betting
2000	32	137	169
2001	35	133	168
2002	41	117	174
2003	44	113	157
2004	47	114	161

There are about 5,000 full-time and 10,000 part-time jobs in the horse racing industry in Finland. There are not expected to be any major changes in the betting sector in Finland in the near future.

Finnish Sports Federation (FSF) is the national sport confederation for all sport associations in Finland, which has 111 national and 15 regional member organisations. On a local level there are some 7,800 sport clubs, which mainly function on a voluntary basis. The first sport clubs were founded 150 years ago and started in a few decades to organise themselves into sports federations. FSF was founded in 1993 combining several different central organisations under one umbrella. No major changes in the structure or the main tasks are to be foreseen in the near future. The input of the health enhancing activities will grow. Nevertheless, they are already of major importance.

The gaming company **Veikkaus** was founded and owned by the sports organisations until 1975 when the company was bought by the State. In fact, the revenue had been delivered to the Ministry of Education for distribution from the start. Nowadays there are no structural connections between the beneficiaries and the gaming company.

The revenue from **Veikkaus**, which holds the license to operate lotteries, pools and betting games, is returned to the State. According to the law 25% of the yearly revenue is allocated to sports. More than 98% (€90 million) of the state budget for sport consists of gaming revenues.

The revenue is administrated by the Ministry of Education, which allocates the money to four main targets within sports – federations, facilities, municipalities and education. The grants to the national sports federations are about one third of the state sports budget and cover on average about 25% of the costs in the federations.

Indirectly the sports organisations benefit from the state support to the sport institutes, which organise sport specific education at different levels. The most important support to the local sport clubs are the municipality owned sports facilities. The clubs are given free of charge or decisively subsidised slots especially for activities among youngsters. The municipalities receive state grants for building and repairing the facilities.

The general sports structure of the European countries is alike, but varies in details. The foundation of sport is voluntary involvement, especially at local level, which should be recognised and supported by the society. Physical activity is a central requirement for youngsters as well as for the elderly. Steering gambling revenues to sport has been crucial for the development of the largest non-profit activity in Finland.

In an effort to revise the fortunes of its fixed odds betting during February 2004 Veikkaus reduced its margins and placed doubles and singles on sale. As a result payouts were increased to 88%. The aim was to increase the popularity of fixed odds betting and attract Finnish customers who have started playing abroad back to the Finnish market.

The lottery operator, **Veikkaus**, also provides betting services. Both **Fintoto Oy** and **Oy Veikkaus** have been licensed to utilise the Internet to provide betting and gaming to Finnish residents since 2002. At present there are four greyhound racing tracks in Finland. These are located at Hyvinkää, Pori, Turku and Tampere.

## 5. Bingo

According to the Finish legislation, bingo can be run by a registered association, an independent foundation or other such organisation that has charitable or other non-for-profit purpose. During the 2002 and 2003, there were 206 bingo license holders. This number includes one off and frequent bingo licenses. The frequent license is usually granted for 2 years.

## 6. Media Gambling Services

The Federation of the Finnish Media Industry (representing Association of Finnish Broadcasters, Association of Television in Finland, Federation of the Printing Industry, Finnish Book Publishers' Association, Finnish Newspaper Association, Finnish Periodical Publishers' Association and Media Employers' Association) reported that media companies in Finland are not allowed to offer media gambling services to directly generate profits. Media operators finance their activities by advertising revenue and/or by subscription fees (with the exception of the public service broadcasting company). However, the Finnish Ministry of Interior stated that if the term 'Media Gambling Service' is interpreted broadly so as for it to apply to all competitions organised in the media the participation fees of which are used to generate profits for the media, then such games are organised in large quantities in Finland, on the television, for example.

Finnish media operators mainly offer sales promotional games. These games are important for the marketing of the media, but they do not generate direct income for the media. The main income streams for the media industry are related to the content the media provides as basis for subscription and advertising sales. This fact cannot be changed by liberalizing the gambling policies in the Single Market.

However, at the beginning of 2003 Veikkaus launched Lotto on digital TV. Veikkaus, MTV3 Channel and Sofia Digital have developed the new iTV lottery service in which the player uses their remote control to complete a coupon on a digital teletext system, which is always available on every Finnish digital TV channel. The coupon is sent from the digital television via a return channel to Veikkaus' server. The player pays for the game via the return channel using a gaming account with a password. The prizes are also transferred to the gaming account. It is important to mention, however, that this service has only been a pilot trial which throughout its history attracted only around EUR 1,000 worth of gaming.

## 7. Sales Promotional Gambling

Sales promotional games, where the participant does not put anything at stake and therefore does not actually "gamble", are important to periodicals and newspapers and are widely offered on the market.

## 8. Charity Gambling

According to the Lottery Act non-profit organisations are allowed to arrange even nationwide lotteries with goods or articles as prizes. No money prizes are allowed. Finnish Sports Federation (FSF) arranges 3 to 4 nationwide lotteries yearly. The net income of all FSF lotteries is about €1.5 million. The rest of the sport related lotteries are smaller. The main stakeholders are the local clubs, which receive about 50% of the sale.

In 2004 the State Provincial Offices granted 144 licenses for non-money lotteries. The number of these licenses was 149 in 2003 and 181 in 2002

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	1,135.00	441.00	19.00	506.00	169.00	n/a
2001	1,150.24	428.00	20.00	530.00	168.00	4.24
2002	1,201.53	450.00	21.00	552.00	174.00	4.53
2003	1,240.87	485.00	22.00	571.00	157.00	5.87
2004	1,282.00	515.00	25.00	581.00	161.00	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	143,436	0.83%	229.13

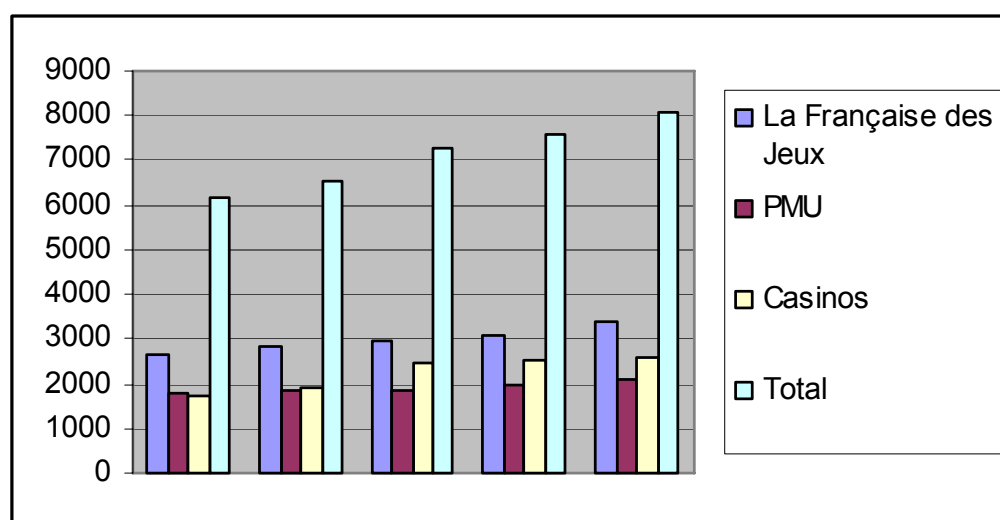
Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## FRANCE

### I. INTRODUCTION

The French betting and gaming industry has a long and complex history. The main French horse race betting operator, Pari Mutuel Urbain (PMU), offers eleven different types of bets. There are more casinos in France than in any other single jurisdiction outside Nevada. The National Lottery, the fifth largest in the world, offered 25 games during 2003.

#### *French Betting and Gaming GGR by Product 2000-2004 (in € millions):*



Source: Submission to the Enquiry from La Française des Jeux

The gambling expenditure for the past five years in France is presented in the table below. The development of the market over the next five years depends on a very large amount of factors, but overall, the growth is expected to slow down.

#### *French Gambling Market 2000-2004:*

GGR (in € millions)	La Française des Jeux	PMU	Casinos	Total*
2000	2 671.9	1 759.9	1 732.0	6 163.8
2001	2 835.0	1 827.3	1 896.0	6 558.3
2002	2 962.5	1 844.8	2 456.0	7 263.3
2003	3 085.2	1 972.0	2 546.0	7 603.2
2004	3 392.3	2 079.4	2 613.0	8 084.7
2005	3 554.8	2 186.9	2 647.0	8 388.7

Source: Submission to the Enquiry from GIE-PMU

With the exception of the national betting and lottery monopolies, the French Government has sought to block all online gambling transactions. The leading French credit card organisation has taken actions to ensure that all French banks do not facilitate transactions from foreign Internet gaming sites.

The French national monopolies contribute heavily to various charitable organisations each year. The French National Olympic Sport Committee is one of the main beneficiaries of these donations. Its division, the National Foundation for Sports Developments (FNDF), receives 2.9% of lottery and sportsbetting turnover. It further receives 0.01% of horseracing betting turnover (from PMU) and 5% of the TV sport broadcasting proceeds. Over the past five years the contribution sum has been steadily rising.

**Gambling Industry Contribution to FNDF 2001-2005 (€ millions):**

	2001	2002	2003	2004	2005
La Française des Jeux	187.5	226	217.5	239.1	239.5
TV broadcasting of lotteries and sports	22.1	18.1	21.7	26.4	20
PMU	1.4	0.5	0.5	0.5	0.5
<b>Total</b>	211	244.6	239.7	266	260

Source: Submission to the Enquiry from The French National Olympic Sport Committee

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

In 1933 the French parliament authorised the establishment of a national lottery. Initially the profits were allocated to accredited public causes such as the war veterans' retirement fund and assistance for victims of agricultural disasters. In 1979, the French Government took control of the lottery by establishing a semi-public enterprise called the *Société de la Loterie Nationale et du Loto National*, which was renamed *France Loto* in 1989 and then **La Française des Jeux** in 1991. Today the French Government holds a 72% stake in **La Française des Jeux** with the remainder of the capital being shared between lottery retailers, agents and company employees. The Ministry of Finance regulates the company. **La Française des Jeux** has a network of over 42,000 retailers. Fifty-seven per cent of the network, which mainly consists of tobacconists, newsagents and bars, only carry scratch cards. (Source: GBGC Report)

**La Française des Jeux Contributions 2000-2004 (in € millions):**

	2000	2001	2002	2003	2004
RDS	19	20	22	22	25
CSG	112	121	128	134	147
<b>Social Contribution</b>	<b>131</b>	<b>141</b>	<b>150</b>	<b>156</b>	<b>171</b>
VAT	182	191	189	195	206
Excise taxes	135	135	140	146	137
FNDS	183	197	209	218	240
Non-tax receipts	1 093	1 162	1 278	1 345	1 550
Round-offs on profits and payments progressive	23	24	21	18	16
<b>Budgetary payments</b>	<b>1 615</b>	<b>1 709</b>	<b>1 837</b>	<b>1 922</b>	<b>2 149</b>
<b>Total cash for public Métropole</b>	<b>1 746</b>	<b>1 850</b>	<b>1 987</b>	<b>2 078</b>	<b>2 320</b>
<i>Change</i>		5,9%	7,4%	4,6%	11,6%
<b>Total cash for public TOM</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
<b>Total cash for public Métropole &amp; TOM</b>	<b>1 752</b>	<b>1 856</b>	<b>1 993</b>	<b>2 086</b>	<b>2 330</b>

Source

: Submission to the Enquiry from La Française des Jeux

**La Française des Jeux's Turnover (total sales) 2000-2003 (in € millions):**

	2000	2001	2002	2003	2004
Turnover (sales)	6,525.3	7,010.6	7,430.7	7,788.7	8,552.8

Source: Submission to the Enquiry from La Française des Jeux

The National Lottery in France is subject to 19,6% VAT charge. La Française des Jeux also contributes to various social causes, such as CSG, RDS and FND. The lottery's prize payout must be between 50% and 70%. Progressive levy tax is taken on the total lottery revenue.

The number of full-time employees in the French National Lottery has been steadily rising over the past five years, from 778 in 2000 to 895 in 2004:

**La Française des Jeux's number of FTEs 2000-2004:**

Year	Number of FTEs
2000	778
2001	828
2002	843
2003	894
2004	895

Source: Submission to the Enquiry from La Française des Jeux

However, one must also take into account indirect employment in the gambling services distribution network. According to the submission to the Enquiry from **La Française des Jeux** In full-time equivalent, this employment accounts for approximately 23,000 people.

The multi Member State lotto game EuroMillions was launched in 2004 in conjunction with **La Française des Jeux**, the UK National Lottery, and Loterías y Apuestas del Estado of Spain. In addition, six more nations – Ireland, Switzerland, Belgium, Austria, Portugal and Luxembourg – were scheduled to join EuroMillions by March 2005. Because of network effects, the



larger player pool will mean larger potential jackpots, which should enhance the popularity of EuroMillions.

A dozen instant games were available to registered players on **La Française des Jeux's** web site by 2003 as sales grew to €5.44m, 0.07% of total sales. This represented two more games than were available during the previous year when La Française de Jeux's Internet site generated sales of €3.09m or 0.04% of total sales. During April 2004 La Française des Jeux launched their core (6/49) Loto and € millionillions on their website.

Lotteries are not permitted to offer VLT games (video lottery terminals) under the current law.

## 2. Casino Gaming

According to French Law, gaming activity is strictly prohibited and can result in prosecution under the terms set out in Article 410 of the old Penal Code. The Act of 15 June 1907 created an exception to this prohibition, allowing casinos to be opened in seaside and health resorts and thermal spa communities.

The Act 88-13 of 15 January 1988 extends this authorisation to include major city areas with a population of more than 500,000, and having specific tourist and cultural activities.

### ***French Ranking of Gambling Properties by Property Department 2002-2003:***

2003 Rank	Properties		2003 GGR (€m)	2002 GGR (€m)	2002 Rank	% Change in GGR (2002 to 2003)
1	Enghien-les-Bains	Val-d'Oise	117.1	81.5	1	43.65%
2	Charbonnières-la-Tour de Salvagny	Rhône	70.4	65.5	4	7.50%
3	Divonne-les-Bains	Ain	67.6	72.2	2	-6.32%
4	Nice-Ruhl	Alpes-Maritimes	63.8	64.1	5	-0.51%
5	Aix-en-Provence	Bouches-de- Rhône	62.2	55.6	7	11.81%
6	Deauville	Calvados	57.7	65.9	3	-12.50%
7	Cannes-Croisette	Alpes-Maritimes	55.8	56.2	6	-0.66%
8	Amnéville	Moselle	53.9	51.9	9	3.90%
9	Forges-les-Eaux	Seine-Maritime	50.9	53.9	8	-5.57%
10	Lyon	Rhône	40.7	40.6	11	0.21%
<b>Total Leading 10 Properties</b>			640.1	607.4		5.38%
<b>Total French Casino Market</b>			2,546.00	2,460.00		3.50%
<b>% GGR Accounted for by Leading 10 Properties</b>			25.14%	24.69%		

Source: Adapted from the GBGC Report

The Ministry of the Interior's Racing and Gaming department regulates casinos and ensures compliance. A national Gaming Board – made up of senior civil servants (14) and Members of Parliament (5) – is responsible for examining gaming license applications and renewals. An Order issued by the Ministry of the Interior fixes the period of concession, the authorised games, and the operating conditions for the casino. A license may be cancelled by the Ministry of the Interior in the event of failure to comply with specifications or provisions of the Order.

***French Casino Industry 2000-2005:***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GGR (€ million)	2 056	2 278	2 456	2 546	2 613	n/a
Growth rate	+12,34%	+10,78%	+7,81%	+3,68%	+2,60%	n/a
Number of casinos	166	170	176	180	188	190

*Source: Submission to the Enquiry from Casinos de France*

The French casino market once consisted of many small privately-owned casino properties. However, in recent years, there has been a gradual but significant consolidation of the market, with ownership being concentrated among a handful of publicly-owned companies. By 2002, the leading eight companies accounted for 87.0% of the French casino market's GGRs, with the leading three accounting for just under 60%. (*Source: GCGB Report*)

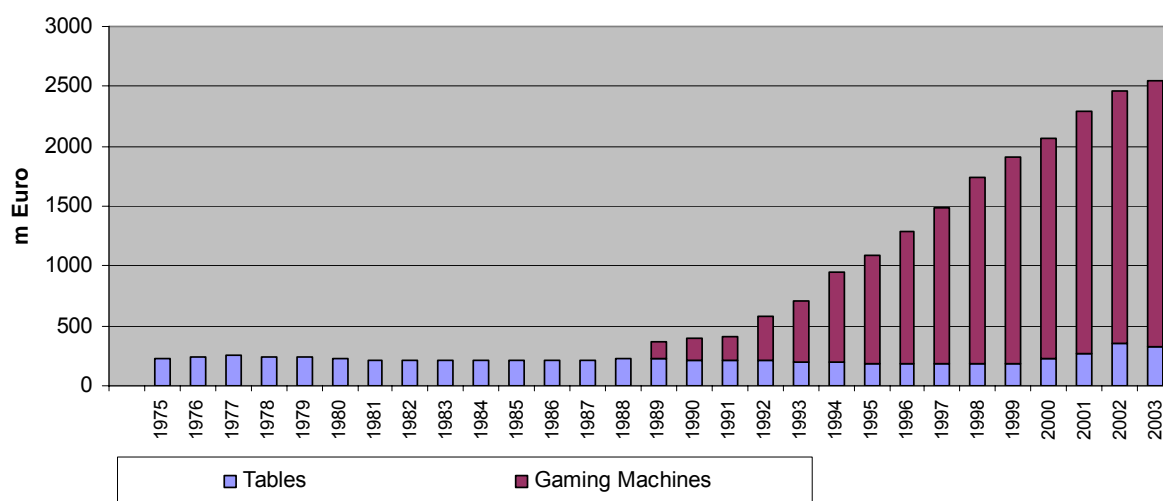
In 2005, the market shares of 190 French casinos were divided as follows:

***Casino Market Share in France 2005:***

Company	Number of Casinos	Market share
Groupe Lucien Barrière	37	30.3%
Groupe Partouche	46	27.2%
Moloflor Loisirs	20	9.8%
Groupe Tranchant	23	8.0%
Groupe Didot Bottin	5	4.2%
Small firms and independent casinos	57	20.0%

*Source: Submission to the Enquiry from Casinos de France*

Casinos were permitted table games only until 1987, when the law was passed authorizing casinos to offer slot machines as well. Since that time, slot machines have become the dominant revenue generator for French casinos, as is apparent from the following graph.

*French Casino GGY by Tables and Gaming Machines (1975-2003)*

Source: Adapted from GBGC Report

By 2003 the number of French casinos had risen to 180, with GGR reaching a record of €2.55 billion. Overall €2.24 billion of casino GGR was generated by slot machines with just €306m from tables. The Enghien-les-Bains Casino was the leading performing property in terms of GGR with €117.1m.

Casinos in France are taxed at the national and the local level. At the national level casinos are subject to five types of taxes:

1. A direct gaming tax of 0.5% of GGR for traditional table games and 2.0% of GGR for gaming machines;
2. A progressive gaming tax for which the basis is 75% of GGR subject to the brackets given in the table below:
3. A 3% **CRDS** (Contribution to the Repayment of Social Debt) tax based on GGR was introduced during 1996;
4. In 1998, the CSG (General Social Contribution) was increased to 7.5% and is now calculated on a reduced basis of 68% of slot machines' GGRs;
5. A tax stamp on entrance fees for table games of €10 is paid to the National Government.

#### **Progressive Casino Gambling Tax System in France:**

Rate	Lower Threshold	Upper Threshold
10%	0€	58,000€
15%	58,001€	114,000€
25%	114,001€	338,000€
35%	338,001€	629,000€
45%	629,001€	1,048,000€
50%	1,048,001€	3,144,000€
60%	3,144,001€	5,240,000€
65%	5,240,001€	7,337,000€
70%	7,337,001€	9,443,000€
80%	9,443,000€	n/a

Source: Submission to the Enquiry from Casinos de France

The number of casino employees was 13,000 in 1999, which had increased to 17 500 in 2004, and approximately 10% of them are part-time.

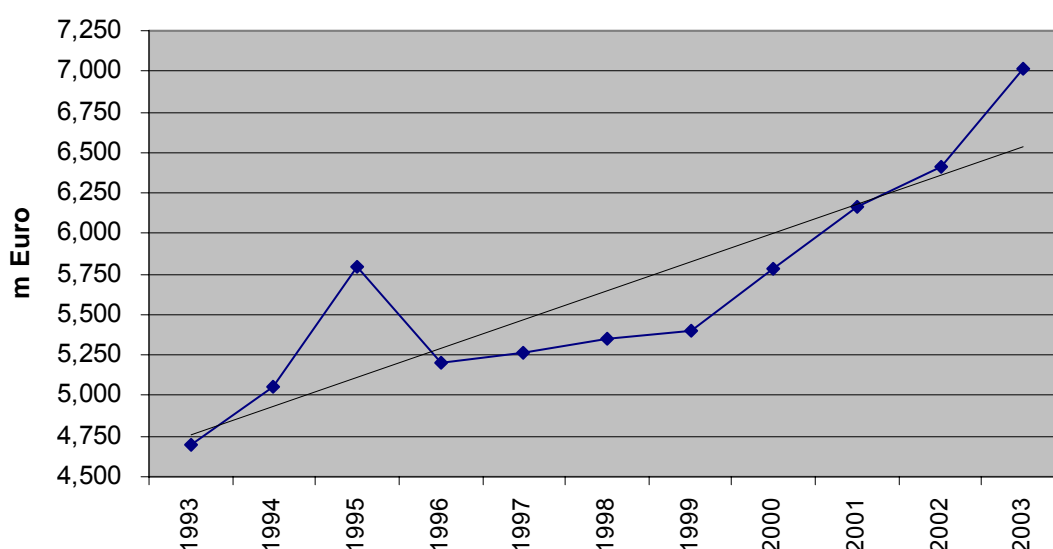
### 3. Machine Gambling Outside Casinos

Gaming machines are not legally available outside of casinos in France though there are thought to be a number of illegal devices in operation.

### 4. Betting

**Pari-Mutuel-Urbain** (PMU) is a group that represents the interests of 73 member horseracing associations. In France, only one association for each type of specialist horseracing betting is permitted: *France Galop* for gallop races and *Cheval Français* for trotting races (Decree of 5 May 1997). The Ministry of Agriculture and the Treasury both regulate PMU's operation, which is a form of consortium between the "sociétés de courses".

**PMU's Turnover (1993-2004)**



Source: Adapted from GBGC Report and from Submission to the Enquiry from GIE-PMU

**GIE-PMU Gambling Statistics 2000- 2004 (in € millions):**

year	Bets (Turnover)	Winnings	GGR
2000	5782	4023	1759
2001	6170	4343	1827
2002	6414	4569	1845
2003	7021	5049	1972
2004	7557	5478	2079
Change (%)	+30.6%	+36.1%	+18.2%
2005	8010	5823	2187
Change (%)	+38.5%	+44.7%	+24.3%

Source: Submission to the Enquiry from GIE-PMU

**GIE-PMH** is an alternative betting organisation in France. Its turnover amounted to €224 million in 2004.

**Total French Horserace Betting Statistics 1999 - 2004 (in € millions and in %):**

Year	Bets	Winnings	GGR	Tax	Tax retained by state	Tax passed on to horseracing
1999	5,678.3	3,937.40 69.3%	1,740.90	1740.9 30.7%	15.4%	15%
2000	6,023.5	4,199.60 69.7%	1,823.90	1823.9 30.3%	15%	15%
2001	6,406.2	4,517.90 70.5%	1,888.30	1888.3 29.5%	14.4%	14.8%
2002	6,653.3	4,749.70 71.4%	1,903.60	1903.6 28.6%	13.8%	14.4%
2003	7,247.8	5,222.00 72%	2,025.80	2025.8 28%	12.9%	14.2%
2004	7,771.1	5,646.3 72.7%	2,124.8 27.3%	n/a	13.1%	14%
2005	8,207.1	5,980.3 72.9%	2,226.8 27.1%	n/a	12.9%	14%

\* Estimated based on previous year  
Source: Submission to the Enquiry from GIE-PMU

During 2005, 13% of the nation's adult population placed a bet with the PMU. At present, there are about 255 racecourses with 17465 horse races run in France during 2005 in France. The PMU offered pari mutuel betting on 6497 of these as well as over 95 foreign races, 99% of which are Group 1. Approximately 6.5 million French customers bet off-course with the PMU during 2005, generating a handle of €8.0103 billion. This represents an increase of 6% on the 2004 level.

Approximately 1.7 billion bets were placed with an average stake of €5.4, generating gross profits (GGRs) of €2.1869 billion. This includes only off course betting; on-course pari mutuel betting totalled an additional €196.8m during 2005. The recent trend has been downward for French on-course betting.

During 2005 there were a total of 6,497 races on PMU cards including 95 that were staged outside of France. The total handle generated off track by the PMU increased by 6% over 2004 to €8.0103 billion, an average of €1.23m per race, with the average stake per bet being €11. The Quinté+ was the most popular bet during 2005 accounting for €2.0859 billion of the handle.

Under the Decree No. 2003-351 of 14 April 2003, the Horseracing Companies are subject to VAT, the current rate of which is 19.6%.

***The Betting VAT Payments 2000-2004 (in € million):***

<b>Year</b>	<b>VAT Payments</b>
2000	155.38
2001	161.45
2002	164.12
2003	177.16
2004	188.07

Source: Submission to the Enquiry from GIE-PMU

French pari mutuel betting is taxed at 13.83% of turnover and between 8.5% and 16.6% of the stakes is returned to racing. The various betting companies substantially support the horseracing industry by means of levies on parimutuel bets after deduction of their management expenses. Incentives to improve the breed are an important part of industry stimulation (i.e. contributions to race prizes and bonuses to breeders and owners). In addition, the state receives a number of levies as well. The average cumulative rate of all levies on parimutuel bets cannot exceed 32% of the overall amount of sums wagered, under Article 53 of the Finance Law for 1996.

***The Betting Levies (total levies on bets collected by GIE-PMU) 2001- 2004 (in € millions)***

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
General Budget	----	----	36.1	107.8	121.9	129.4
FNCE	----	----	82.1	89.7	96.4	102.4
Stud Farm and Equestrian Activities Fund	118	118.3	----	----	----	----
FNDS	2.9	1.3	0.5	0.5	0.6	0.6
Stamp duty	217.1	231.7	240.6	263.6	283.8	300.9
RDS	20	21.3	22.2	24.3	26.1	27.7
CGS	60	64	66.5	72.8	78.4	105.3
PSP	281.2	280.9	264.6	259.3	254.8	219.4
FNDAE (National Fund for the Development of Water Conveyance)	72.1	68.5	64.7	----	----	----
FNDVA (National Fund for the Development of Social Associations)	6.3	7.4	7.7	8.1	----	----
"Penny profits"	20.1	23.1	26.7	29.3	32	39.5
Foreign partners	15.1	14.8	17.6	17.1	17.7	17.1
Horseracing Companies*	781.1	827.2	845.6	917.3	975.1	1038.8
Regional Horseracing Co's**	7.1	6.7	5.3	4.2	3.5	2.5
<b>Total</b>	<b>1403</b>	<b>1601.2</b>	<b>1680.2</b>	<b>1794</b>	<b>1858.3</b>	<b>n/a</b>

\* net margin of regional Sociétés de Courses on regional bets

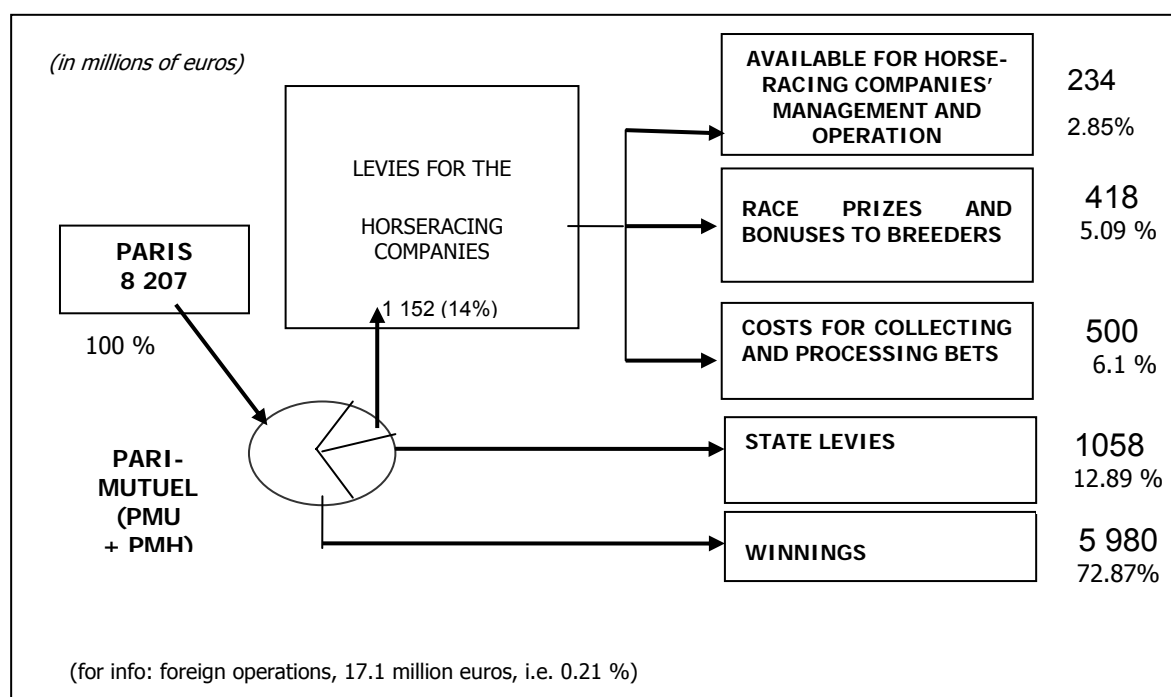
\*\* levy on national bets and proceeds on other bets

Source: Submission to the Enquiry from GIE-PMU

After covering all management costs, the remaining balance of available resources is fully allotted by the Horseracing Companies, in accordance with their company objects, to paying out incentives. These incentives benefit those partners who contribute to the success of a horse: the breeder, the owner, the trainer, and the jockey.

The following diagram illustrates how the development of horserace betting contributes to the development of a strong equestrian sector through the resources that it obtains from the Horseracing Companies.

***The Horserace Betting Operations Diagram in 2005 (in m Euro):***



Source: Submission to the Enquiry from GIE-PMU

PMU launched its iTV service, Equidia, on Canal+ Technologies during April 2000. The specialist horseracing channel is available to nearly all 12.3 million Canal Satellite, TPS and other cable operators' customers, and it extended to offering WAP information services. In 2005 approximately 273,000 of PMU's 6.5 million customers placed bets either over the internet, telephone, Minitel, or via Equidia, the interactive television channel. During 2005 there were over 3,000 hours of live broadcasts on Equidia and its sister channel Equidia Pro. Together these two channels broadcast in 40 countries on three continents and in three languages.

PMU started to accept bets on its Internet site for French residents during July 2001. In 2005 the site had an average of 17 million unique visitors per month and 72 million pages were read.

The estimated (directly or indirectly) jobs in horse race betting in 2005 or "full-time equivalents" in 2002 are shown below.

***Horserace Betting Indirect Full-Time Employment 1999 - 2005:***

	1999	2001	2002	2003	2004	2005
FTEs	52,000	55,000	58,000	58,890	59,000	61,000

*Source: Submission to the Enquiry from GIE-PMU*

The following employment estimates for 2002 were provided in response to the enquiry from GIE-PMU. The number of jobs created directly in the betting sector comprise the activities of the various Horseracing Companies, their common bodies, GIE-PMU, and also professionals in contact with horses.

***The organising and associated bodies - 22,405 jobs, namely:***

- race organisations (France Galop, Société d'Encouragement à l'Élevage du Cheval, Groupement Technique des Hippodromes Parisiens, Fédération Nationale des Courses Françaises, staff of the provincial Horseracing Companies) - 1,374 jobs;
- betting organisations (PMU, PMH) - 18,586 jobs;
- administrative authorities and public authorities (Haras Nationaux; horse sub-department of the Ministry of Agriculture, Food and Fishing; Ecole Nationale d'Équitation; Garde Républicaine; military equestrian sports) - 2,095 jobs;
- bodies associated with equestrian activities (Fédération Française d'Équitation; Société Hippique Française; Union Nationale Inter professionnelle du Cheval; Association de Formation et d'Action Sociale des Écuries de Courses) - 350 jobs;

***The professions which are in contact with horses - 31,080 jobs, namely,***

- breeders (7,458 jobs);
- trainers and training personnel (3,825 jobs);
- equestrian centres (7,280 jobs);
- riders (4,239 jobs);
- veterinary surgeons (1,600 jobs);
- farriers (1,580 jobs);
- horse traders (200 jobs).

*The indirect employment* is generated by various business sectors, which depend on the equestrian sector- **5,405** jobs, such as:

- the horsemeat industry (1,963 jobs);
- saddlers (1,962 jobs);
- the horse sporting press (375 jobs);
- training for equestrian jobs (200 jobs);
- specialist horse research (250 jobs);
- horse transport (175 jobs);
- insurance (30 jobs);
- feeding (300 jobs);
- jobs in equipment and installations for equestrian activities (150 jobs).



## 5. Bingo

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 6. Media Gambling Services

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

Under the terms of the 1891 Horseracing Act, only specifically created not-for-profit horseracing companies approved by the Ministry of Agriculture are allowed to organise horse races and to be licensed to take bets.

In addition to the national lottery some charitable lotteries are also permitted.

# III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	6,163.80	2,671.90	1,732.00	0.00	1,759.90	n/a
2001	6,558.30	2,835.00	1,896.00	0.00	1,827.30	n/a
2002	7,263.30	2,962.50	2,456.00	0.00	1,844.80	n/a
2003	7,603.20	3,085.20	2,546.00	0.00	1,972.00	n/a
2004	8,084.70	3,392.30	2,613.00	0.00	2,079.40	n/a
2005	8,388.70	3,554.80	2,647.00	0.00	2,186.90	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	1,586,467	0.48%	127.50

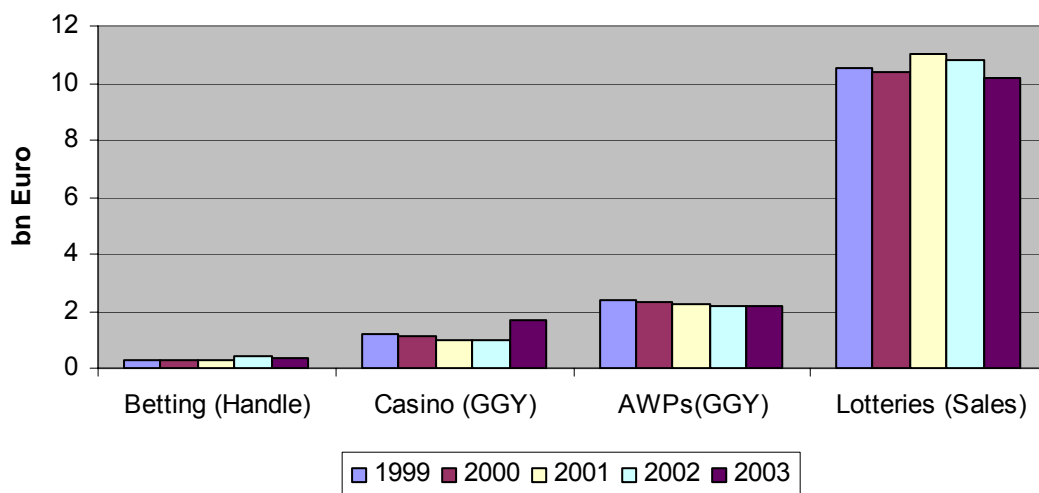
Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## GERMANY

### I. INTRODUCTION

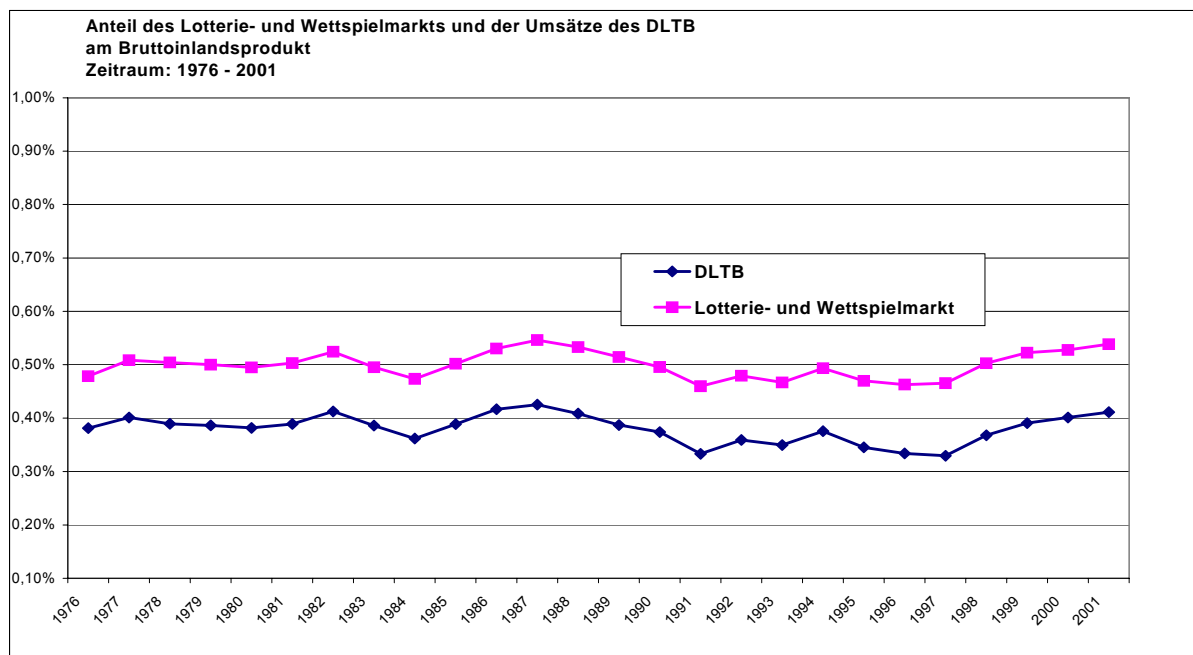
Each of the sixteen regional or *lander* governments has delegated power to set standards for casinos, lotteries and sports betting. Each *lander* is free to determine its own tax rate. The average gambling tax is nearly 80%, with some as high as 92% of GGR, which leaves the typical German casino operator with very small margins. (Source: GBGC Report, p.319)

**German Betting and Gaming Gross Turnover (1999-2003)**



Source: Adapted from GBGC Report

The lottery and gaming markets have grown on a long-term basis only in proportion to the growth in gross domestic product.



Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

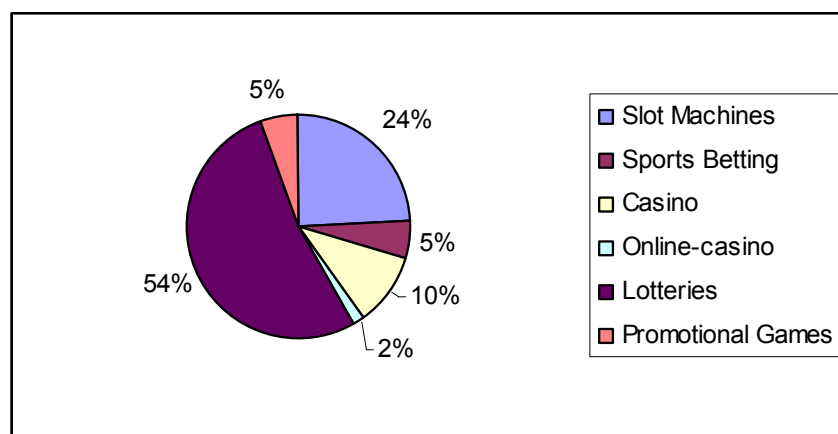
### German Gambling Market Share and Turnover 2003

	Turnover (€m)	Market share (%)
Slot Machines	2,300	24
Sports Betting	500	5
Casino	960	10
Online-casino	150	2
Lotteries	5,000	54
Promotional Games	500	5
<b>TOTAL</b>	<b>9,410</b>	<b>100</b>

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

The German gambling market is dominated by the variety of lottery products it offers, although the slot machine share of the market has been growing rapidly.

### German Gambling Market by Share 2004:



Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

**German Lottery and Betting Market Statistics 2005 (in mEuro):**

	<b>Monopoly Betting</b>	<b>Lotto</b>	<b>Private Betting</b>
Turnover	430	7700	1600
Taxes	72	1284	
Fees/Concessions	86	1540	
Games Pay out	215	3850	1360
Gross Revenue	215	385	024
Net Revenue	57	1026	240
Advertising / Marketing	11	193	40
No. of Distribution Outlets	25.500	25500	2500
Average No. of Employees per Outlet	3	3	2
Total Employment	76.500		7500
Investment per Outlet	0.01		0.02
Total Investment (over 10 years)	255.00		50.00
Employees income	1913		177.5
Rental Fee	77		30

Source: Submission to the Enquiry from German Betting Association

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

Germany has a mature lottery product. The term lottery in Germany includes sports betting, bingo, charitable lotteries and regional lotteries.

There are nineteen separate major lottery organisations<sup>15</sup>, which among them cover the sixteen *lander*, accounting for 90% of the German gambling industries' GGR. Sixteen provincial lotteries form two blocks: Lotto- and Toto-blocks. Apart from this, there are two Savings lotteries (Gewinnsparen) that run across 16 *lander*, where a number of bank account holders participate in a lottery instead of receiving interest on their savings. The Saving Lottery (Gewinnsparen) is run by Building Societies and Premium Saving Lottery (PS-Sparen) is run by banks. There are also two Class lotteries (Klassenlotterien), North west and South German Lottery Blocks that run across 16 *lander*, where consumers pay a fraction of a ticket in a number of classes of tickets, which should give them a good chance of winning. Furthermore, there are two private lotteries that are run by television stations, where both of them receive permission from 16 landers to operate nationwide.

<sup>15</sup> 14 Deutscher Lotto- und Toto-Block, Staatliche Toto-Lotto, Baden-Württemberg, Staatliche Lotterieverwaltung, Bayerischer Fussball-Toto, Bavaria, Deutsche Klassenlotterie Berlin, Nord-west Lotto und Toto Hamburg, Lotterie-Treuhandgesellschaft Hessen, Toto-Lotto Niedersachsen, Lower Saxony, Westdeutsche Lotterie, North Rhine-Westphalia, Saarland-Sporttoto, Saarland, Sächsische Lotto Saxony, NordwestLotto, Staatliche Lotterie des Landes Schleswig-Holstein, Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Thüringen, Land Brandenburg Lotto, Nordwest Lotto-Toto Sachsen-Anhalt, Saarland-Sporttoto, Sport-Toto Rheinland-Pfalz, Staatliche Lotterieverwaltung Bayerischer Fussball-Toto, Süddeutsche Klassenlotterie, Verwaltungsgesellschaft Lotto und Toto, South German State Lottery, Mecklenburg-Vorpommern.

**Lotteries and Sports Betting Turnover 2000-2004 (in € million):**

	2000	2001	2002	2003	2004
Lotto-und Totoblocks	8,127.6	8,480.6	8,311	8,255.6	8,439.1
<b>Class Lotteries:</b>	<b>1,440.9</b>	<b>1,483.5</b>	<b>1,336.1</b>	<b>1,284</b>	<b>1,376.9</b>
Nordwestdeutsche Klassenlotterie	545.7	667	558.3	523.3	549.7
Süddeutsche Klassenlotterie	895.3	816.5	777.8	760.7	827.2
<b>Saving Lotteries:</b>	<b>475.4</b>	<b>462.2</b>	<b>443.2</b>	<b>479.8</b>	<b>514.2</b>
PS-Sparen	313.8	315.6	296	326.4	349.9
Gewinnsparen	161.6	146.6	147.2	153.4	165.3
<b>Private TV Lotteries:</b>	<b>354.2</b>	<b>411.4</b>	<b>427.6</b>	<b>440.6</b>	<b>543.6</b>
ARD Fernsehlotterie	68.8	96.6	107.4	101.9	145.5
ZDF-Fernsehlotterie	285.5	314.9	320.2	337.8	396.7
Horseracing betting	308.9	268.2	231.1	189.3	147.6

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

**Market share in Lotteries and Sports Betting Market 2000-2004 (in %):**

	2000	2001	2002	2003	2004
Lotto-und Totoblocks	76.6	77.0	77.7	78.0	77.1
<b>Class Lotteries:</b>					
Nordwestdeutsche Klassenlotterie	5.4	6.5	5.3	5.0	5.5
Süddeutsche Klassenlotterie	8.8	7.9	7.4	7.2	7.5
<b>Saving Lotteries:</b>					
PS-Sparen	3.3	3.2	3.1	3.3	3.2
Gewinnsparen	1.8	1.8	1.6	1.8	1.6
<b>Private TV Lotteries:</b>					
ARD Fernsehlotterie	1.0	1.4	1.5	1.3	1.3
ZDF-Fernsehlotterie	3.1	3.2	3.4	3.4	3.8

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

Due to the pretty constant winnings percentage, there are no significant changes expected in the turnover or the market percentage in the next five years in the German lottery market.

During 2003 the German lottery sector generated total sales (before payment of prizes) of approximately €10.37 billion, ranking it third in Europe in terms of absolute sales behind Italy and Spain, the latter having overtaken Germany during 2003. However, this only ranked the nation seventeenth in terms of lottery spend per adult.

**Lotto and Toto blocks GGR in mil € (excluding instant lotteries) 2000-2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Zahlenlotto	2,646.4	2,823.0	2,654.3	2,671.1	2,690.7
Fußballtoto	49.0	51.6	47.5	49.4	46.6
ODDSET	227.0	215.5	227.3	194.7	202.2
Spiel 77	517.3	543.0	591.5	593.0	607.0
Super 6	303.6	323.7	366.6	368.1	378.3
GlücksSpirale	202.1	171.4	146.9	140.4	132.1
Bingo 1)	14.8	20.7	27.7	27.6	31.8
TeleBingo 2)	21.3	17.5	14.2	13.4	14.0
KENO 3)					49.0
Plus 5 3)					6.2
Rennquintett 4)	0.4	0.3	0.4	0.2	
<b>Total</b>	<b>3,981.9</b>	<b>4,166.6</b>	<b>4,076.2</b>	<b>4,057.9</b>	<b>4,157.9</b>

Source: Submission to the Enquiry from Lotto and Toto Block

In Germany, six of the 16 *lander* participate in the South German class lottery (SKL). The other ten *lander* participate in the North West German Class Lottery. The proceeds of the SKL are distributed to the individual *lander*. The amounts distributed have recently been fixed by a special regional contract among the *lander*. After the money is handed out to the individual *lander* following the quotas that have been agreed upon, such funding is used to achieve a wide variety of social, cultural and charitable activities within the framework of the general budget.

**GGR of South German Class Lottery Block 2000-2004 (in € million):**

	2000	2001	2002	2003	2004
GGR	408.6	375.5	370.4	367.3	399.1

Source: Submission to the Enquiry from SKL – South German Class Lottery

**GGR of North West Lottery (NKL) Block 2000-2004 (in € million):**

	2000	2001	2002	2003	2004
GGR	261.4	319.3	268.5	253.4	266.6

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

There are two TV lotteries that operate in Germany : ARD and ZDF. ARD, the large public law statutory authority TV station, organises the ARD television lottery. The percentage of the total lottery market held by the ARD in 2004 was about 1.3%. This is an improvement on the previous years.

**ARD-Fernsehlotteries GGR 2000-2004 (in € million)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Turnover	68.77	96.62	107.25	104.67	146.47
winnings	19.79	27.76	32.92	31.92	41.96
GGR	48.97	68.85	74.33	72.75	104.51

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

ARD's winning have to be at least 30% of the total turnover. At least another 30% have to be paid out to good causes. And there is a compulsory levy of 16.67% as for all other German lotteries.

ZDF, the other large public law statutory authority TV station, organises another TV lottery - Action Human Being lottery.

**ZDF - Action Human Being Lottery GGR 2000-2004 (in € million) :**

	GGR (€million)	Money paid out to good causes (€million)
2000	199.83	98.1
2001	220.39	111.86
2002	224.12	109.96
2003	236.46	110.56
2004	277.66	132.71
Estimates for next 5 years		
2005	294	155
2006	315	165
2007	350	190
2008	385	210
2009	420	230

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

**Total Germany Lotteries and Sports Betting GGR 2000 - 2004 (in € million)\*:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Lotto-und Totoblocks	3981.9	4166.6	4076.2	4057.9	4157.9
<b>Class Lotteries:</b>	670	694.8	638.9	620.7	665.7
Nordwestdeutsche Klassenlotterie	261.4	319.3	268.5	253.4	266.6
Süddeutsche Klassenlotterie	408.6	375.5	370.4	367.3	399.1
<b>Private TV Lotteries :</b>	248.8	289.24	298.45	309.21	382.17
ARD Fernsehlotterie	48.97	68.85	74.33	72.75	104.51
ZDF-Fernsehloterrie	199.83	220.39	224.12	236.46	277.66
<b>Total</b>	<b>4900.7</b>	<b>5150.64</b>	<b>5013.55</b>	<b>4987.81</b>	<b>5205.77</b>

\*These figures exclude Savings Lotteries (PS-Sparen and Gewinnsparen)

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

Among them, the various German Lotteries offer a full range of lottery products, though traditional lotto remains by far the most popular. Prize payouts vary according to the games offered but generally they vary from 40.4% of total sales for Glücksspirale to 58% for Oddset in the Westdeutsche Lotterie. The major lotto games vary between 50.0% and 55.0%.

German lotteries are taxed at 16.67% of sales, and much of the remainder after payment of prizes (Gars) are allocated either to the Federal Treasury, or to “good causes,” which includes the arts, culture, charities, education, science and sports. Concession fees and good cause contributions could sometimes be higher than actual taxes, according to Lotto and Toto Block. In Germany, Oddset betting and lotteries are taxed on turnover, in comparison to lotteries and betting in most of the other countries which are taxed on their gross gaming revenue. In addition, the lottery company might need to pay a local council tax, which differs from city to city. Gambling enterprises do not pay VAT in Germany. There is also a fee for renewing licenses.

As an example of the good causes contribution by Lotto and Totoblock, the National Olympic Committee for Germany receives about one-third of its total budget from the GlücksSpirale game.

***The National Olympic Committee (NOC) for Germany Revenues from GlücksSpirale Lottery 1999 - 2003:***

	1999	2000	2001	2002	2003
Revenue received (€ million)	0.070	1.500	1.060	0.950	0.839
Percentage of total NOC budget (%)	28	38	35	32	22

Although German operators work closely together and in many cases share games to generate large prize pools, the country's *lander*-based regulation ensures that almost all of them will survive in the short-term. Major legislation would be required to establish a national lottery, which might affect other German gambling sectors such as casinos. However, as lottery products are widely available now online, it may become increasingly difficult to limit operators to their existing sub-national jurisdictions.

***German Lottery Prize Payout Rates:***

Lottery	Payout Rate
Bremer Toto und Lotto	45.0% - 50.0%
Deutsche Klassenlotterie	37.0% - 50.0%
Brandenburg Lotto	43.33% - 51.33%
Lotterie-Treuhand Thüringen	40.0% - 50.0%
Lotterie-Treuhandgesellschaft Hassen	40.0% - 52.81%
Lotto-Toto Sachsen-Anhalt	40.0% - 55.0%
Nordwest Lotto und Toto Hamburg	40.0% - 55.0%
Nordwest Lotto, Saatluche Lotterie des Landes Schleswig-Holstein	40.0% - 50.0%
Saarland-Sporttoto	40.0% - 50.0%
Sport-Toto Rheinland-Pfalz	40.0% - 50.0%
Staatliche Lotterieverwaltung	43.0% - 55.0%
Toto-Lotto Niedersachsen	40.0% - 55.0%
Westdeutsche Lotterie	40.0% - 58.0%

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto



**South German Class Lottery (SKL) Pay out Percentages 2000-2004 (in %):**

	<b>Draws (only 2 per year)</b>	<b>Payout %</b>
1999/2000	106	54.5
	107	54.2
2000/2001	108	54.05
	109	54.05
2001/2002	110	53.04
	111	51.69
2002/2003	112	51.72
	113	51.71
2003/2004	114	51.72
	115	51.79

Source: Submission to the Enquiry from SKL – South German Class Lottery

**North West Lottery (NKL) Pay out Percentages 2000-2004 (in %):**

<b>Year</b>	<b>Pay out/Winnings (%)</b>
2000	52.1
2001	52.1
2002	51.9
2003	51.6
2004	51.5

For many decades there has been a well established structure of distribution of class lottery products through a network of “state lottery receivers”. There are however also purely commercial agents.

**The Number of South German Class Lottery Full-Time Employees 2000 - 2004:**

	<b>Draws (only 2 per year)</b>	<b>Number of employees</b>	<b>Number of «state lottery receivers» (outlets/distributors)*</b>
1999/2000	106	42	54,500
	107		54,200
2000/2001	108	43	54,050
	109		54,050
2001/2002	110	43	53,040
	111		51,690
2002/2003	112	41	51,720
	113		51,710
2003/2004	114	42	51,720
	115		51,790

\* Each of the distributors employs between one and 200 people. Note that because the draws only occur twice per year, this employment is very weakly linked to the lottery.

Source: Submission to the Enquiry from SKL – South German Class Lottery

**Number of Full-time Employees in ZDF-Action Human Being Lottery 2000 - 2005:**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Number of FTEs	50	56	69	85	94	94

Source: Submission to the Enquiry from Land Brandenburg Lotto

There is no expectation of further substantial increases in numbers of ZDF Action Human Being lottery's FTEs before 2010.

**German Lotto - and Totoblocks Employment 2000 - 2004 :**

<b>Year</b>	<b># of company employees</b>	<b>Employees in distribution network</b>
2000	2,109	56,883
2001	2,106	56,853
2002	2,113	56,555
2003	2,116	56,757
2004	2,088	56,561

Source: Submission to the Enquiry from German Lotto and Toto Block

The German Lotto and Totoblock's total number of points of sale (sales agencies) was 25,384 as of 31 December 2004. According to German Lotto and Totoblock, there are approximately two people working at each distribution outlet.

**German Lotto - and Totoblocks Employment 2000 - 2004 by Region :**

Bundesland	Year	No of company employees	Employees in distribution network
Baden-Württemberg	2000	151	9,123
	2001	157	9,178
	2002	166	9,365
	2003	171	9,370
	2004	169	9,358
Bayern	2000	ca. 300	ca, 10,500
	2001	ca. 300	ca, 10,500
	2002	ca. 300	ca, 10,500
	2003	ca. 300	ca, 10,500
	2004	ca. 300	ca, 10,500
Berlin	2000	178	4,433
	2001	175	4,437
	2002	179	4,441
	2003	184	4,506
	2004	181	4,552
Brandenburg	2000	109	1,208
	2001	108	1,208
	2002	107	1,158
	2003	111	1,167
	2004	110	1,187
Bremen	2000	37	n/a
	2001	37	n/a
	2002	35	n/a
	2003	32	n/a
	2004	33	n/a
Hamburg	2000	79	1,575
	2001	75	1,553
	2002	79	1,485
	2003	86	1,433
	2004	83	1,355
Hessen	2000	105	n/a
	2001	107	n/a
	2002	104	n/a
	2003	104	n/a
	2004	104	n/a
Mecklenburg-Vorpommern	2000	39	ca, 1,400
	2001	41	ca, 1,400
	2002	42	ca, 1,400
	2003	39	ca, 1,400
	2004	37	ca, 1,400

**(continued) :**

Niedersachsen	2000	182	n/a
	2001	179	n/a
	2002	172	n/a
	2003	172	n/a
	2004	167	n/a
Nordrhein-Westfalen	2000	346	10,438
	2001	347	10,448
	2002	355	10,383
	2003	344	10,240
	2004	330	10,033
Rheinland-Pfalz	2000	213	3,885
	2001	211	3,923
	2002	206	3,875
	2003	205	4,355
	2004	207	4,443
Saarland	2000	81	1,900
	2001	84	1,900
	2002	84	1,900
	2003	82	1,900
	2004	83	1,900
Sachsen	2000	92	3,443
	2001	89	3,408
	2002	88	3,275
	2003	89	3,253
	2004	90	3,300
Sachsen-Anhalt	2000	80	4,885
	2001	79	4,810
	2002	80	4,710
	2003	80	4,610
	2004	76	4,510
Schleswig-Holstein	2000	50	2,193
	2001	49	2,175
	2002	48	2,143
	2003	50	2,135
	2004	51	2,125
Thüringen	2000	67	1,900
	2001	68	1,913
	2002	68	1,920
	2003	67	1,888
	2004	67	1,898

According to the German Betting Association, all lottery companies have internet portals and offer their services on-line.

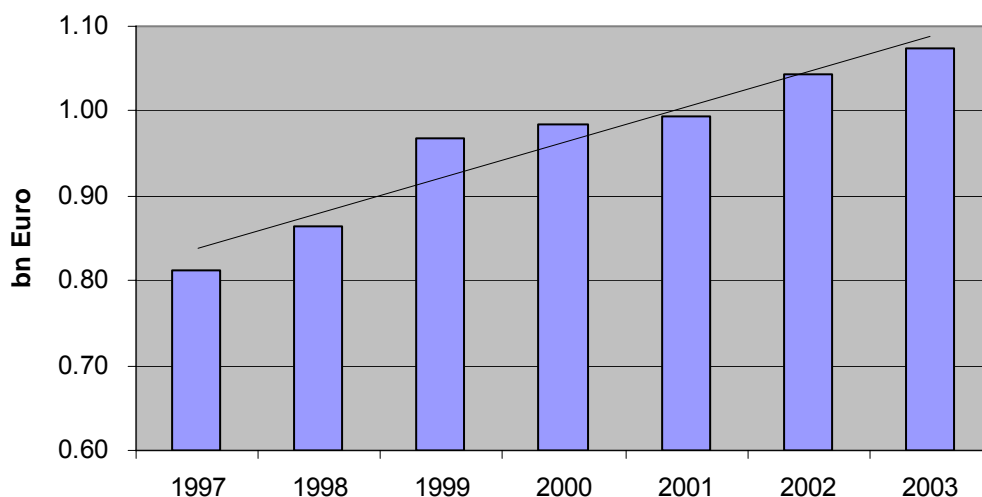
## 2. Casino Gaming

As with other sectors of the gambling market in Germany, the development of the casino sector has been limited by the strict regulations and exceptionally high tax rates and duties. There is no direct regulation of the German casino industry at the national level. Each of the sixteen *lander* has its own gaming board that sets their own tax, location and ownership requirements. However, the Minister of Internal Affairs is responsible for licensing and the Minister of Financial Affairs oversees the state gaming boards. (*Source: GBGC Report.*)

Today, Germany has a total of 84 casinos in operation which among them house approximately 8,000 gaming machines. There are 25 casino operators. Together they produced €956 mil of gross gaming revenue (GGR) in 2001, with table games accounting for €220m and slot machines for €736m. Casinos in Germany employ approximately 4,700 people and in addition there are about 3,000 additional employees working in casino-related professions (hotels, restaurants, etc.) In 2003, German casino GGR accounted for €958.673 million.

About half of German's casinos are owned and operated by the *lander*, and the balance are owned and operated by private sector firms. The German casino industry in 2003 generated a total of just over €1 billion in GGR of which approximately 70% came from slot machines.

**German Casino CCR (1997-2003)**



*Source: Adapted from GBGC Report*

There are generally no restrictions that determine where casinos may be developed, except in Bavaria where they have to be located in spa or tourist resorts.

German casino licenses are typically granted for a term of between five and fifteen years. German casinos are permitted to advertise their properties but, although alcohol and refreshments are permitted within gaming areas, no other entertainment may take place on casino premises and credit must not be used to play any games. Casino taxation is generally the same for both tables and machines in Germany and tax rates are fairly high.

***Tax Revenues Generated by 16 Lander, 2000 - 2003( in € millions):***

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Tax Revenue	4,371	4,597	4,467	4,409

In the former West Germany, it is usual for new properties to be taxed at around 60% to 70% of GGR for the first two to five years after they open before they are transferred to a higher rate of gaming tax. These can be as high as 92%+ of GGR for the most profitable casinos. A lower tax rate could also be applied during an economic ressession. Across Germany the rates for state-controlled casinos are generally in the region of 5% to 10% lower than those in private hands. Some *Lander* transfer between 1-10% of the levy to charities. In addition, some of the *Lander* demand a fee for the issuing of a license in a region of €10,000-20,000. Depending on the location, the requirements for non-gaming-related investments can reach €5 mil.

**3. Machine Gambling Outside Casinos**

There are currently approximately 196,000 gaming machines in operation across Germany making it the third largest European gaming machine market behind the UK and Spain. According to PTB (Physikalisch-Technischen-Bundesanstalt = Physical-Technical Federal Agency) statistics, some 66,483 new licenses for gaming machines with payout (Amusement with Prize, or AWP machines) were issued in 2004. Since not all licenses issued lead to the sale of machines, the actual market volume is smaller. The number of gambling machines sold, rented and leased in 2004 not only for testing purposes but for long-term deployment was approximately 59,000 - which represents a decrease of 3.7% as compared with the previous year. GGRs from gaming machines in Germany were €2.335 billion in 2003.

***Gaming Machines GGR 2000 - 2003(in € millions)***

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
AWP	2,260	2,285	2,310	2,335

*Source: Adapted from 2004 AMA annual report (EUROMAT website)*

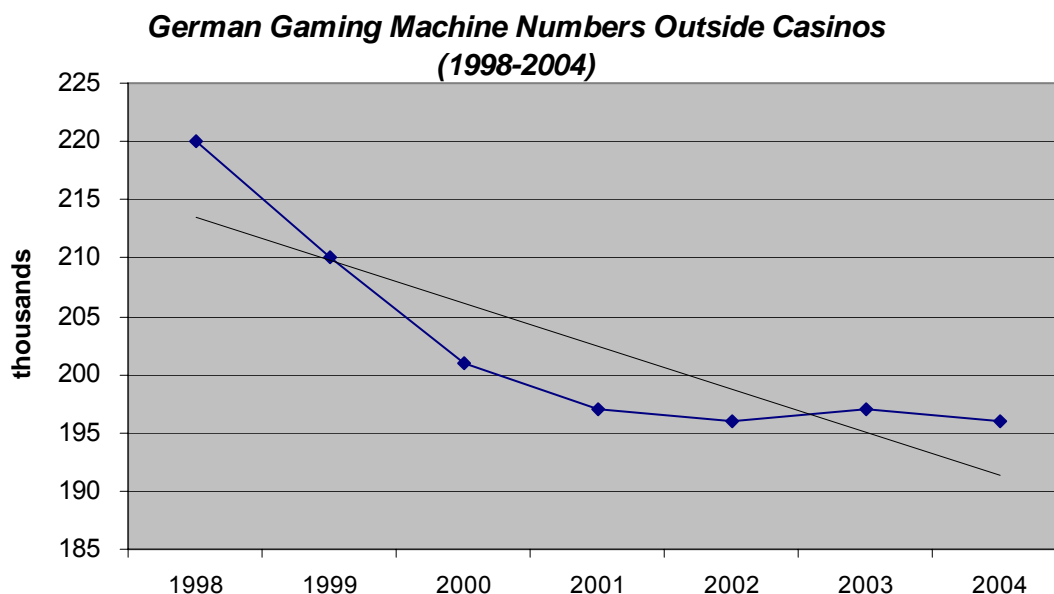
Sales have been relatively flat during the past decade and, in addition to competing against other forms of gambling, the German slot machine industry has been hit by structural changes in the catering trade. Sales in bars and restaurants fell by 5% during 2003 impacting devices located in these sites. Consequently bars and restaurants share of the non-casino gaming machine market has fallen to 60%.

***AWP Numbers 1999 - 2004***

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
AWPs	210,000	201,000	197,000	196,000	197,000	196,000

*Source: Adapted from 2004 AMA annual report (EUROMAT website)*

The decrease in the number of AWP-machines between 1999 and 2004 is primarily a result of the structural change experienced in the catering trade, which triggered the capacity decrease. Since the mid-1990s – despite generally favorable economic circumstances – the gross revenues of operating companies have increased by only 10.4% between the years of 1996 and 2004. This has not proved sufficient to compensate for cost increases associated with increases in VAT, the increases in amusement tax, and general rates of inflation. As a result, the German slot machine industry has been lobbying the federal government for a wide-range structural amendment to the nation's gambling laws that reflect modern gaming trends in other countries.



Source: Adapted from GBGC Report and from 2004 AMA annual report (EUROMAT website)

#### Germany AWP Regulations:

	Stake (€ max)	Prize (€ max)	Payout (% min)	Games/hour (max)	Loss per hour (€ max)
Spielverordnung (old law - prior to 31.12.05)	0.20	2	60% (minus VAT) 67% in prax.	300	60
Spielverordnung (new law - afetr to 01.01.06)	0.20	2	>70% >85% in prax.	720	80

Source: Submission to the Enquiry from AMA

## 4. Betting

There are four categories of lawful betting in Germany: two types of Toto (Erge billioniswette and Auswahlwette) and two types of ODDSET (Kombiwette and Top-Wette). Racing associations can provide Toto and individual bookmakers can offer odds betting. In addition, there are four small companies that have betting licenses in Eastern Germany, though government is looking for a way of eliminating them as they are left from the pre-unification period.

***Betting Shops Turnover (Handle) 2000 - 2006 (in € million):***

2000	Mio. € 200
2001	Mio. € 360
2002	Mio. € 575
2004	Mio. € 720
2005	Mio. € 1500
2006 (1st. quarter)	Mio. € 420

*Source: Submission to the Enquiry from German Betting Association*

According to the German Betting Association estimates, internet betting could reach 1600 million Euro sometimes in the future. They also estimated that private sports betting companies had a turnover of about 1500-1600 million Euro in 2005. This was mainly due to exporting betting services to other European countries.

***Horseracing Betting Turnover (Handle) 2000 - 2004 (in € million):***

	2000	2001	2002	2003	2004
Turnover	308.9	268.2	231.1	189.3	147.6

Turnover is relatively small for a country the size of Germany. Official statistics for 2002 show a total handle of just €311.36m, the equivalent of just €4.42 per adult member of the population.

All German off-course betting, horseracing and sports, is taxed at 16.67% of turnover, the highest rate in Europe. As a result, foreign bookmakers will establish sales points in Germany, but because their servers are abroad, they are not subject to the German tax. For example, the UK's Tote has 74 Tote betting terminals located in agencies across Germany with the money going into the UK pools as part of the Attheraces deal, where this principle would apply. The UK's Satellite Information Services supply 150 German shops with pictures of UK racing.

The horseracing shops are heavily reliant on fixed odds betting on racing from abroad, particularly from France and the UK. The latter has become increasingly important as there is a danger of the loss of the domestic all-weather winter racing programme. The Dortmund and Neuss tracks have been alternating weekend/day in recent years but both cancelled a number of Saturdays during early 2004. Sunday racing is still profitable but Saturdays are not and German bookmakers are unhappy at the prospect of paying the same amount for one meeting per weekend instead of two.

The average stake per bet is €6 on horses and €11 on sports, with the average shop turnover being quite high due to the lack of competition. The Betting Association estimated that on average people bet 8 Euros per person. Margins in the horserace betting shops are calculated on a basis of 26% but they also charge a 15% manipulative cost on top to cover tax; however, those operators with an East German license do not have to pay the tax though they still charge the 15% manipulative cost. Both horseracing and sports betting shops are allowed two slot machines.



## 5. Bingo

Bingo is a part of the lottery license in Germany and it is run by 16 *lander* individually and not by central government. There are two types of bingo: Tele-bingo and the usual Bingo. While bingo is popular on some German public television channels, live games have never been licensed. Under Germany's gaming laws, live bingo can only be offered by *lander* lottery companies. Spielbank commenced plans to launch a live bingo game in 1999 but it took two years to complete the administration required to establish a suitable joint venture with Berlin lottery. The game proved to be popular and was expected to generate €2m in taxes during 2003.

## 6. Media Gambling Services

Gambling by media (prize winning games on radio and television) is allowed in the editorial context. It must serve an informative and entertainment role for viewers and listeners, and provide an additional incentive to watch a programme. Participation is normally by postcards, e-mail or telephone. Since 1 April 2005, there is in effect a prohibition of generating income by premium rate telephone numbers by public broadcasters, in particular if connected with gambling. In addition, it is a criminal offence to organise unauthorised lotteries.

Some German public television channels offer Bingo to their viewers. Two TV lotteries have received permission to operate across all 16 *lander*. These have a charitable role and usually finance a specific social project as well. Any other aims of media gambling are prohibited in principle.

Furthermore, there are two private lotteries that are run by television stations, where both of them received permission from the 16 *lander* to operate nationwide. They are "Place under the Sun" on the ARD channel and "Action of Human Being" on the ZDF channel. These programmes produce financial support for specific special purposes, such as raising money for people with disabilities.

ARD is a union of the broadcasting authorities of the German *lander* and of the German international radio service. Together they run "the first" German TV station and a number of digital TV programmes. Each of the broadcasting authorities of the *lander* also operate a regional TV programme, so called "the third" as well some radio programmes.

According to DeSIA, during the year 2005, private radio stations had over 2 billion Euro turnover. In the first 3 month of 2004, there were 42 million premium phone calls made. DeSIA estimated that at least 20% of the whole gambling participation amounts to media gambling.

## 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

Small charitable lotteries are common in Germany. They are often run on a local level and collect money for a specific purpose, such as for example, restoring the local football grounds. The reason why there is no information available on charity gambling in Germany is that many of the *lander* do not require them to obtain individual licenses and therefore there are no licensing procedures from which the information could be obtained.

### III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	7,157.74	4,897.74	n/a	2,260.00	n/a	n/a
2001	8,348.89	5,124.92	840.04	2,285.00	98.94	n/a
2002	8,372.04	5,013.73	942.19	2,310.00	106.12	n/a
2003	8,420.82	4,991.22	958.67	2,335.00	135.93	n/a
2004	6,070.22	5,114.22	956.00	n/a	n/a	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	2168060	0.388%	102.03

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

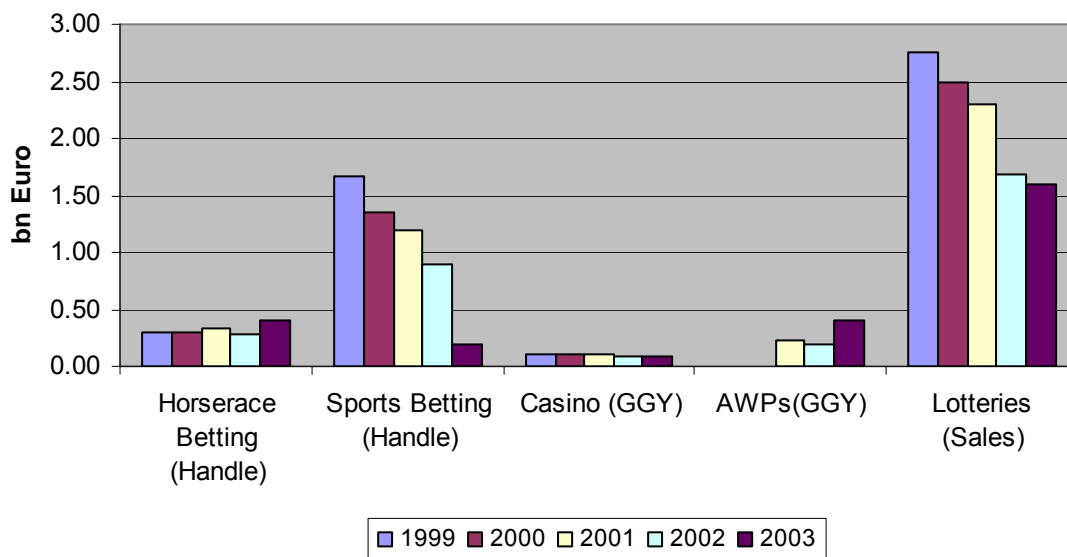
## GREECE

### I. INTRODUCTION

Greece has casinos, two national lotteries, and several types of gambling on football results as well as horse betting and 14,000 card-playing clubs. The major components of the Greek gambling market are betting, casinos and lotteries. Until relatively recently, much of the Greek gaming industry has been under government ownership. (*Source: GBGC, p.328*)

Greek law prohibits gaming machines outside of casinos and all forms of Internet or other interactive betting and gaming.

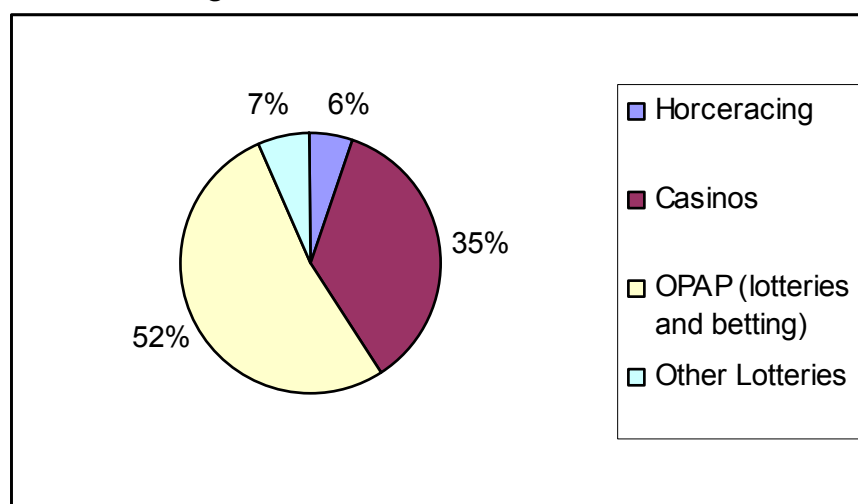
***Greek Betting and Gaming Gross Turnover (1999-2003)***



*Source: Adapted from GBGC Report*

***Gambling Market Share in Greece 2000 - 2004 (in %)***

	2000	2001	2002	2003	2004
Horseracing	10.4	12.3	9.3	7.6	5.6
Casinos	44.5	48.5	40.3	33.1	35.3
OPAP (lotteries and betting)	26.4	22	37.9	49	52.6
Other Lotteries	18.7	17.3	12.6	10.2	6.5

**Greek Gambling Market 2004:**

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

There are two major lotteries licensed to operate in Greece: the **Greek State Lottery** that was founded in 1862, the **Greek Organisation of Football Prognostics (OPAP)** that dates back to 1959. The third lottery previously was **Instant Lottery**, however, the license for the operation of Instant Lottery expired in 2003 and since then there are not instant tickets in the Greek market. The number of OPAP agencies through which the instant lottery tickets were also distributed in 2003 was approximately 5.200.

The Greek State Lottery provides a traditional lottery, with the Greek Treasury being the beneficiary. OPAP, the Greek Organisation of Football Prognostics, offers a number of games including Lotto 6/49 and a sport Toto, with football benefiting from their sales. During 2003 Greece had the sixth largest lottery market in Europe at €2.7 billion and had average sales per capita of €302, the fourth largest level among the 25 Member States of the EU. However, as OPAP reported, OPAP had a total of €2.28 billion in sales in 2003 and therefore €2.7 billion could be a very conservative estimation for the sales of total lottery market in Greece in 2003. OPAP had sales €1.96 billion in 2002.

The OPAP provides fixed-odds sports and non-sports betting services and lottery operations and operates on a 20 year license granted in 2000, for which they paid €323 million. This license gives OPAP the right to operate six numerical and three sports-betting games under the current operation as well as two additional numerical lottery games. It also grants the company the exclusive right to operate fixed odds betting and any new sports games.

#### **OPAP's Earnings Before Tax, Interest and Depreciation 2002 - 2003 (in € million):**

	2002	2003	2004
Earnings before tax	406	474	659

Source: Submission to the Enquiry from OPAP

**OPAP's Statistics 2000 - 2004 (in thousands €):**

GAME	SALES 2000	WINNINGS 2000	GGR 2000	SALES 2001	WINNINGS 2001	GGR 2001
PROPO	91,389	38,371	53,018	63,841	27,393	36,448
LOTTO	83,283	31,516	51,767	75,981	30,089	45,892
PROTO	44,303	22,204	22,099	52,286	27,607	24,679
PROPOGOAL	4,012	1,558	2,454	2,257	895	1,362
JOKER	227,933	111,686	116,247	291,221	145,611	145,610
STIHIMA	997,808	655,868	341,940	1,313,797	805,139	508,658
SUPER 3						
EXTRA 5						
KINO						
<b>TOTAL</b>	<b>1,448,728</b>	<b>861,203</b>	<b>587,525</b>	<b>1,799,383</b>	<b>1,036,734</b>	<b>762,649</b>

GAME	SALES 2002	WINNINGS 2002	GGR 2002
PROPO	66,352	28,149	38,203
LOTTO	80,416	31,845	48,571
PROTO	52,953	27,959	24,994
PROPOGOAL	2,206	874	1,332
JOKER	220,636	110,318	110,318
STIHIMA	1,511,409	904,460	606,949
SUPER 3	20,272	10,688	9,584
EXTRA 5	13,447	8,820	4,627
KINO			
<b>TOTAL</b>	<b>1,967,691</b>	<b>1,123,113</b>	<b>844,578</b>

	Sales 2003	Winnings 2003	GGR 2003	Sales 2004	Winnings 2004	GGR 2004
PROPO	80,420	33,018	47,402	79,401	32,603	46,798
LOTTO	66,431	26,328	40,103	61,339	24,290	37,049
PROTO	47,861	25,284	22,577	50,035	26,418	23,617
PROPOGOAL	2,481	982	1,499	1,708	676	1,032
JOKER	213,629	106,781	106,848	270,665	135,332	135,333
STIHIMA	1,651,748	1,034,256	617,492	1,612,894	1,035,457	577,437
EXTRA 5	52,883	27,504	25,379	34,115	18,604	15,511
SUPER 3	150,864	91,285	59,579	122,939	72,669	50,270
KINO	10,848	7,601	3,247	944,113	654,658	289,455
<b>TOTAL</b>	<b>2,277,165</b>	<b>1,353,039</b>	<b>924,126</b>	<b>3,177,209</b>	<b>2,000,707</b>	<b>1,176,502</b>

Source: Submission to the Enquiry from OPAP

There is no VAT or gambling specific taxes levied on the services OPAP provide to players, over and above normal business taxes. There are no recurring costs for licensing. OPAP contributes large amounts of money for good causes in donations to sports, cultural and social bodies. Greek State Lotteries also contribute a large part of their income to public benefit purposes.

The amounts donated by OPAP from 2001 to 2004, include donations and sponsorships. The donations amount of € 3,639,782 was contributed purely to charities.

**OPAP's Donations 2001 - 2004 (in € million):**

	2001	2002	2003	2004
Amount Donated	8.729	10.324	19.500	24.399

Source: Submission to the Enquiry from OPAP

The number of OPAP's outlets was 5,125 in 2005. The OPAP S.A. employs 295 permanent staff and 375 part time employees. The amount contributed to charities, sporting and other good causes in 2004 was €3.64 million.

## 2. Casino Gaming

There are seven casinos licensed to operate on the Greek mainland, and about ten others operating on Greek islands, particularly Corfu and Rhodes. There are only two casinos in Athens. Generally speaking, casinos in Greece are resort-based and primarily aimed at tourists that visit the country, especially during the summer months.

**Greek Casinos 2003:**

Property	Location	No of Tables	No of Gaming Machines
Aegean Casino	Syros	Not Available	Not Available
Best Western Hotel Plaza	Rhodes	Not Available	Not Available
Casino Achilleon	Corfu	16	0
Casino Corfu	Corfu	Not Available	Not Available
Casino Porto Carras	Chalkidiki	30	425
Casino Rhodes & Grand Hotel Astir Palace	Rhodes	34	310
Casino Rio & Porto Rio Hotel	Porto Rio	40	80
Casino Syros	Syros	25	186
Casino Magic Xanthi	Xanthi	25	115
Casino and Xenia Thrakis	Xanthi	Not Available	Not Available
Conquest Europe	Athens	Not Available	Not Available
Club Hotel Casino Loutraki	Loutraki	70	700
Mont Parnes Casino Resort	Parnes	59	500
Port Carras Resort Casino Sithonia Hotel	Porto Carras	16	425
Hyatt Regency Casino	Thessalonicki	77	911

Source: Adapted from the GBGC Report

Traditionally, most Greek casinos have been government-owned and have provided only tables as gaming machines have been prohibited. In recent years, however, the Government legalised slot machines and allocated a number of private casino licenses.

For all casinos as a group, there are approximately 500 tables and 4,500 slot machines, with about 40% of GGRs generated by tables and about 60% generated by slot machines.

In Greece, table and slot GGRs are combined and then taxed according to a progressive scale ranging from 20% to 33%. In addition, casinos pay 2% of GGRs to the local authority and a flat fee to the state tourism organisation.

### ***Greek Casino Regulations:***

<b>Entry Fee</b>	2,000 to 5,000 drachmas (€7 to €17)
<b>Hours of operation</b>	12 to 24 hours a day
<b>Facility parameters</b>	allowed bars, restaurants & theatres
<b>Credit</b>	Prohibited
<b>Advertising</b>	Permitted
<b>Entertainment</b>	Permitted
<b>Certification of staff</b>	Required
<b>Tipping staff</b>	Permitted
<b>Age limits</b>	employees must be 18 or older
<b>Alcohol</b>	Permitted
<b>Foreign ownership</b>	Permitted
<b>Location restrictions</b>	only tourist areas specified by law. At least 50km(31miles) outside of Athens
<b>Patron restrictions</b>	may be excluded at casino's discretion

Source: Adapted from the GBGC Report

## **3. Machine Gambling Outside Casinos**

In 2002 the Greek Government prohibited gambling machines outside of casinos. The decision to outlaw the devices, which were present in a growing number of shops, hotels, cafes and restaurants, was made because the Greek Government felt that the illegal gambling was getting out of control. Greece's ban explicitly outlawed all gambling on slot machines, GameBoys, mobile 'phones, and computer games.

## **4. Betting**

The ***Greek Organisation for Horseracing*** exclusively operates the betting totalisator system in Greece. Fixed odds sports betting was launched in 2000 and is organised by the ***Greek Organisation of Football Prognostics (OPAP)*** in collaboration with Intralot. Its sales during 2002 presented an increase of 15% in comparison to the previous year. The turnover of the OPAP in 2002 reached €1.5 billion. In 2003 OPAP's total turnover on fixed odds sports betting was over €1.648 billion, making it the largest sports book in the world, with most turnover derived from betting on football events. During the competition of World Cup the turnover exceeded €100m. During the first quarter of 2003 Greece's fixed odds betting turnover reached €465,4 m, which represented an increase of 33% on the same period during the previous year.

The Greek Organization of Football Prognostics has a network of 7.700 on line terminals provided by INTRACOM. The number of outlets which currently operate across the country is approximately 5.200.

## 5. Bingo

The game of Bingo will be launched at the end of 2006 by OPAP S.A.

## 6. Media Gambling Services

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

# III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2001	710.05	467.97	60.72	32.93	148.42	0.00
2002	859.13	406.00	67.58	18.94	366.61	0.00
2003	1,068.20	474.00	88.72	0.00	505.48	0.00
2004	659.00	659.00	n/a	0.00	n/a	0.00

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	153472.2	0.66%	91.91

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.



## HUNGARY

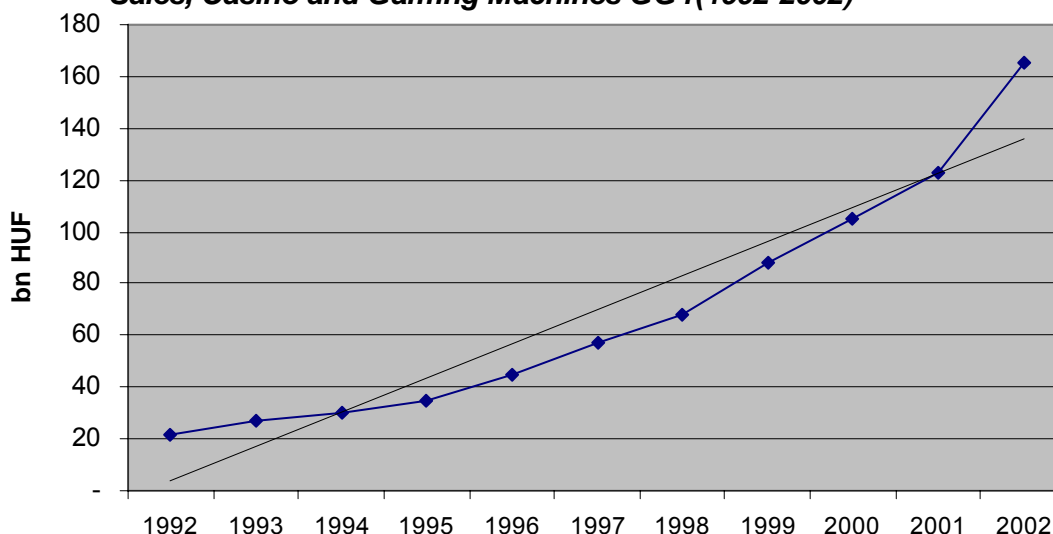
### I. INTRODUCTION

Betting and gaming in Hungary is under the authority of the Ministry of Finance and is supervised by the Hungarian Gambling Supervisory Authority. The state lottery, Szerencsejáték Zrt., was founded on 1 January 1991 as the successor to the Sports Betting and Lotto Directorate of the Országos Takarékpénztár ( National Savings Bank ).

In 1992 Szerencsejáték Zrt. also acquired shares in the casino and horseracing betting markets and started selling instant tickets. In 1995 Szerencsejáték Zrt. pulled out of racing. The same year, comprehensive gaming legislation put the end to as many as 50,000 black market operations.

The Hungarian betting and gaming industry grew throughout the late 1990s, but has contracted significantly since due to a Government decision to restrict the casino industry as it prepared for accession to the EC on 1 May 2004. A number of casinos closed as the Government sought to centralise and control the industry, in 2005 leaving just two casinos operated by Szerencsejáték Zrt. as well as four others operated privately. Among them, the six properties attracted approximately 365,000 visitors in 2004.

***Hungarian Betting and Gaming Sales: Betting Handle, Lottery Sales, Casino and Gaming Machines GGY(1992-2002)***



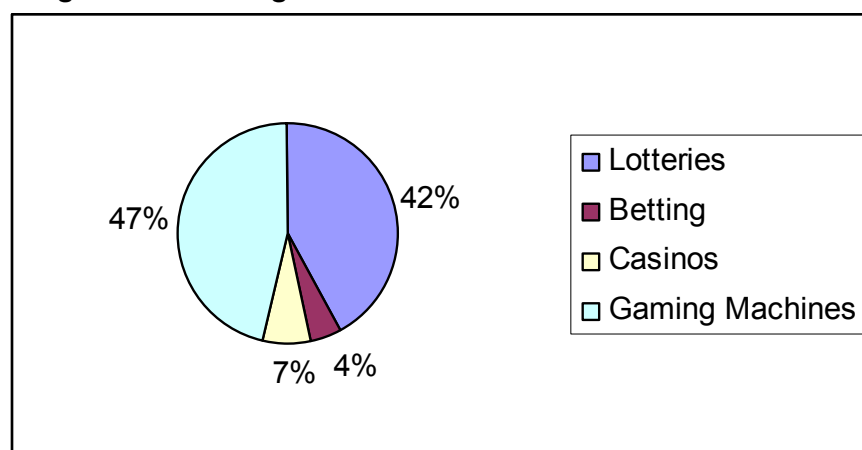
Source: Adapted from GBGC Report

**The Hungarian Gambling Market by Sector 2004:**

Gambling Sector	Number of organisers	GGR (thousands of HUF)*	GGR (thousands of Euros)	Market share (%)
Lotteries	1	61,958,090	245,904	41.67
Betting	2	6,581,197	25,705	4.43
Casinos	6	10,098,491	39,443	6.79
Gaming Machines (money winning)	1,194	70,034,743	273,545	47.11
Total Gambling	1,203	148,672,521	594,690	100

Note: 250 Hungarian Forint (HUF) equals approximately 1 Euro

Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

**Hungarian Gambling Market Shares 2004:**

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

The license and supervision fees are paid directly to the Gambling Supervisory Authority (SZF)

**Gaming License and Supervision Fees Paid 2000 - 2004 (in million HUF):**

	2000	2001	2002	2003	2004
Slot machines (money winning) Category I	563.2	720.3	870.35	887.4	1,236.44
Slot machines (money winning) Category II	1,677	1,641.48	1,814.05	1,799.12	2,673.925
Data amendment in accreditation certificate	1.05	3.25	5.217	8.07	10.897
Gaming Halls	70.84	64.18	55.48	53.95	165.94
Casinos	4.07	4.07	3.814	2.99	1.67
Lotteries	34.94	41.15	62.05	41.15	68.45
Betting	0.07	4	5	4	6
<b>Total</b>	<b>2,351.17</b>	<b>2,478.43</b>	<b>2,815.96</b>	<b>2,796.67</b>	<b>4,163.31</b>
<b>Supervision fee</b>	<b>242.97</b>	<b>307.99</b>	<b>346.99</b>	<b>406.43</b>	<b>441.45</b>

Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

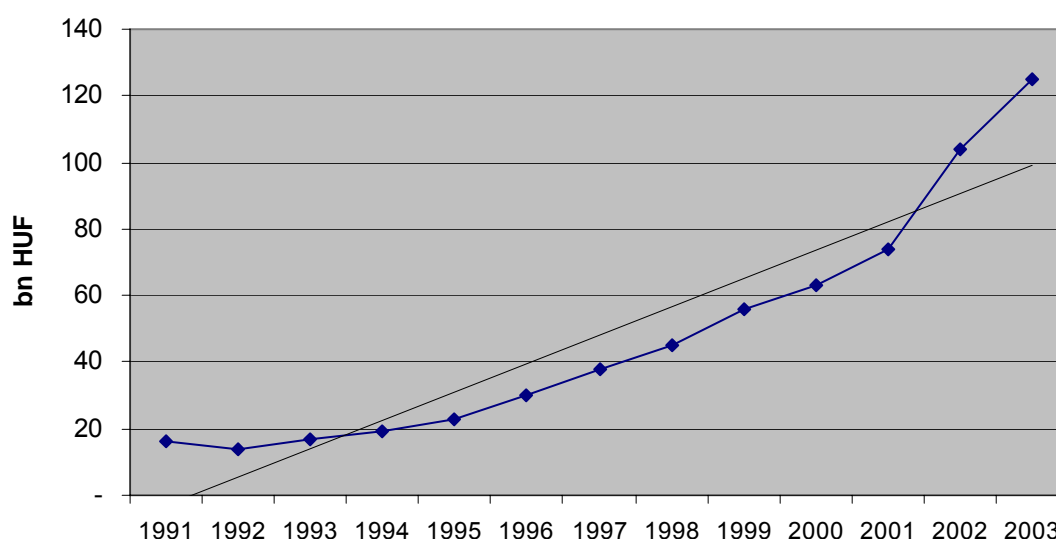
## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

The 1991 Gambling Act formulated general rules for the operation of lotteries. A decree of the Ministry of Finance (32/2005 (X. 21.) PM) governs detailed rules of lotteries. The Act requires that number draws licence may only be granted to companies with 100% state ownership, while companies with major state ownership may issue instant tickets.

Since 1997, **Szerencsejáték** has had a monopoly for lottery sales in Hungary. **Szerencsejáték Zrt.** contribute directly to good causes such as health, culture, and sports and as a significant taxpayer and a reputable state-owned corporation, it is a major contributor to the National Treasury.

**Szerencsejáték's Sales (1991-2003)**



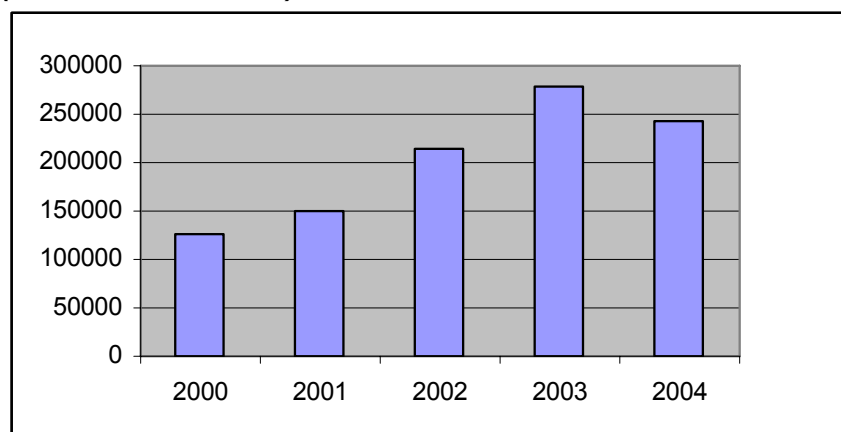
Source: Adapted from GBGC Report

### **Hungarian Lottery Sector 2000 - 2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Number of organisers	1	1	1	1	1
GGR (000 HUF)	32,548,172	38,383,735	54,741,308	71,236,921	61,958,090
GGR (000 Euro)	127,128	149,921	213,811	278,240	241,998
Market share (%)	40.54	39.85	45.05	48.43	41.67

Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

**Hungarian Lottery Sector Growth 2000 - 2004:  
(thousands of Euros)**



Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

Szerencsejáték Zrt. sales rose to HUF 10.2 billion (€41.452 million) during 2002, reflecting an average of approximately 3 million tickets sold per week. During the previous year Szerencsejáték Zrt.'s sales were HUF 74.1 billion (€301.1 million) of which it had paid out HUF 29 billion (€117.940 million) in prizes.

The overall tax revenue from Szerencsejáték Zrt's various gaming facilities, including number games, betting, and casinos reached HUF 40.0 billion (€162.5 million) in 2002. Sales rose by 20.6% to HUF 123.5 billion (€501.2 million) in 2003, this represented an average of HUF 14,670 (€59.54) per adult. (Source: GBGC Report)

SzerencsejátékZrt's telephone and Internet gambling were approximately 0.2% of all sales. Under Hungarian gambling legislation, betting and gaming can not be offered via telecommunication means and systems without holding a licence.. Furthermore, no intermediary activity in respect of gambling organised abroad is permitted in Hungary, nor is the advertising of such activities.

The taxation system is complex in Hungary. Szerencsejatek Zrt. has to pay 30% of instant tickets GGR, 24% of lotto turnover and 17% of joker turnover as gambling taxes .

**Lottery Tax System in Hungary:**

Lottery Type	Tax
Lotto	24% of turnover
Joker	17% of turnover
Drawing game (Instant tickets)	30% of GGR
Keno	24% of GGR
Other number games	17% of turnover
Other lotteries, not continuously organised	16% of turnover
Low value lottery games (Tombola)	Require no licence and pay no tax

Source: Submission to the Enquiry from Szerencsejáték Zártkörűen Működő Részvénytársaság

In addition to taxes, state-owned Szerencsejatek Zrt. contributes to good causes by subsidising various organisations and foundations in culture, sports and health of its choice.

**Amount Spent on Good Causes 2000 - 2004 (in mHUF and € million):**

	2000	2001	2002	2003	2004
Total direct support (in mHUF)	144	256	422	1,118	739
Total direct support (in € million)	0.569	1.01	1.67	4.42	2.92

Source: Submission to the Enquiry from Szerencsejáték Zártkörűen Működő Részvénytársaság

In addition to the above, Szerencsejáték is required to spend a part of the game tax on the support of professional and recreational sports through the state budget.

**Amount Spent on Sports Through The State Budget 2000 - 2004 (million HUF):**

	2000	2001	2002	2003	2004
Total support through state budget	1,991	2,345	2,955	3,321	3,767

Source: Submission to the Enquiry from Szerencsejáték Részvénytársaság

**Number of Szerencsejáték Employees 2000 - 2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Full-time employees	1,023	993	1,009	1,023	1,034
Part-time employees	147	153	159	186	235
Total staff on average*	1,170	1,146	1,168	1,209	1,269

Note: 70% of the employees are employed in their own sales network

Source: Submission to the Enquiry from Szerencsejáték Zártkörűen Működő Részvénytársaság

Szerencsejáték Zrt. has a number of distributional outlets, such as post offices, newspaper agents, bank branches and charity shops. The number of outlets changed considerably in 2000-2001 due to the discontinuation of on-line sales, but has since remained stable. Between 2001 and 2003 nearly 3,000 outlets were exclusively selling lottery tickets. In 2003 a charity scratch tickets network was developed in addition to the existing one. At the end of 2004 there were 800 charity scratch ticket retailers working at more than 5000 points of sale.

**Number of Szerencsejáték Zrt. outlets 2001 - 2004:**

	2001	2002	2003	2004
Number of outlets	6,115	6,203	6,281	6,750
Number of lottery outlets owned by Szerencsejáték	290	291	292	294

Source: Submission to the Enquiry from Szerencsejáték Zártkörűen Működő Részvénytársaság

**2. Casino Gaming**

The first casino in Hungary opened in 1981 without a gaming law, and it was followed by several others. The Gambling Act came into force in 1991, at a time when nine casinos were operating in Hungary and another three casinos had been granted a license by the Minister

of Finance. Until the Gambling Act, casinos could only accept foreign players, but following the implementation of the Act, domestic players were allowed to play in casinos.

The Minister of Finance called for tendering for new sites in 1991 and 1993. The result was that eight new licenses were granted, increasing the total number to twenty, and the market soon became saturated.

In 1998 it was decided that casino development should be restricted. As a result **Szerencsejáték Felügyelet** (the Hungarian Gambling Supervisory Authority ) proposed the amendments to the 1991 Gaming Act, and the enabling legislation was enacted the following year. By early 1999 the number of Hungarian casinos had fallen to 16, with eight of them located in central districts of Budapest, and the remainder located in more populated provincial towns, tourist locations, and border regions. The casinos outside of Budapest generated 33% of the total Hungarian casino GGR and they catered for the lower end of the market.

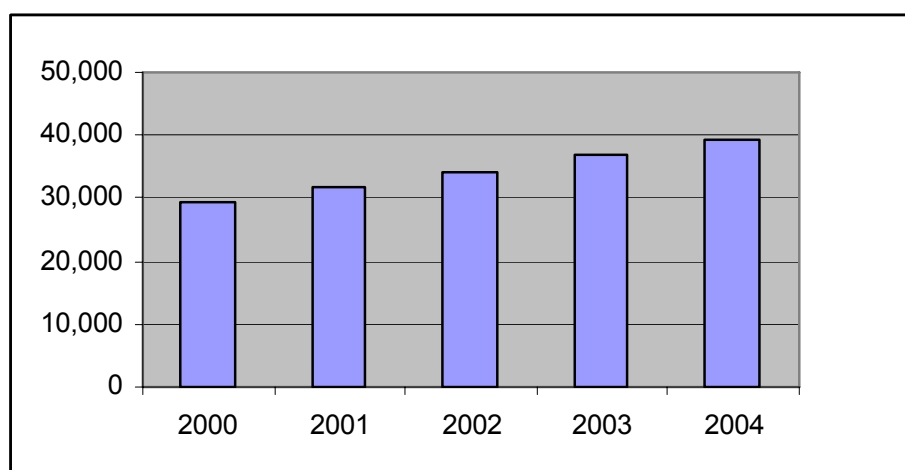
After 1999, casinos continued to close with the number declining to six in 2004. Two of the remaining casinos are run by the state owned company – **Szerencsejáték Zrt.**

#### ***Hungarian Casino Sector 2000 - 2004:***

	2000	2001	2002	2003	2004
Number of organisers	5	6	6	6	6
GGR (000 HUF)	7,494,698	8,144,050	8,733,743	9,461,939	10,098,491
GGR (€ million)	29.27	31.81	34.1	37.0	39.4
Market share (%)	9.43	8.45	7.19	6.43	6.79

Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

#### ***Hungarian Casino Sector Growth 2000 - 2004:***



Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

As part of the changes, the capital requirements for operators were increased, from a minimum of HUF 50m (€203,000) to HUF 300m (€1.22 million) for Budapest and Pest County-based operations and HUF 100m (€406,000) for those outside of this area in order to eliminate any under-capitalized operators from entering the industry. The modifications to the Act mean that all new casinos require a concession tender approved by the Finance Ministry. Currently concessions run for ten years. Since November 2005, the concession term for category 1 casino increased to a maximum of 20 years, while that of category 2 casinos remained at a maximum of 10 years, which periods can be renewed once by half of the original term by the Minister of Finance without issuing a separate tender notice. Category 1 casino is that one that has at least 100 game and/or card tables as well as at least 1000 money winning machines in operation. All other casinos that do not fulfil these requirements are considered to be category 2 casinos.

Gambling machines are widely accessible outside the casinos and slot revenues have traditionally not been too important for the Hungarian casinos. However, recent years have seen a decline in table game turnover and a shift toward gambling machine play. Typically gambling machines provide approximately 9% of the casino industry's GGR. Players are becoming increasingly attracted to gambling machines located in casinos by the lure of higher payouts that are not available with gambling machines in arcades.

Since tightening casino regulations, the Ministry of Finance approved a reduction of the gaming tax, from 40% to 30%, effective from January 2000. The net monthly gaming revenues are increased by 50 per cent of the tips received during the month, which was previously 40 per cent. In addition, 2% of GGR is forwarded to Hungary's Tourist Fund and casinos must also pay an inspection fee of 2.5% of GGR, with a ceiling of HUF 10 and 5 million HUF depending on the category every three months. The most recent modification in gambling legislation made the gambling tax of the casinos (including tables and slots) arranged in regressive range.

The tax structure for casinos is regressive in nature and is as follows:

- The tax is 30% of GGR in the fiscal year for GGRs from zero to 5 billion HUF (€20 million).
- The tax is 1,500 million HUF (€6 million) plus 25% of GGR, if GGRs are over 5 billion HUF (€20 million) and below or equal to 10 billion HUF (€40 million.)
- The tax is 2,750 million HUF (€11 million) plus 20% of GGR, if it exceeds 10 billion HUF (€40 million.)

The number of casino employees has decreased since 2000, due to contraction in the number of casinos.

***Casino Employees in Hungary 2000 - 2004:***

	<b>2000*</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Number of employees	958	803	739	762	763

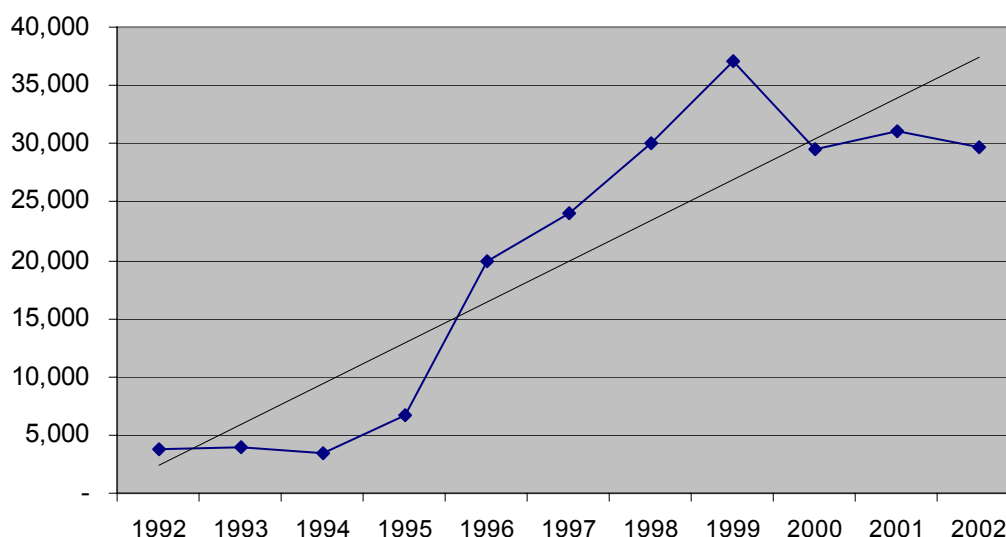
\* In 2000 there were nine casinos operating in Hungary

Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

Gambling (money winning) machines with limited stakes and jackpots are widely available in arcades across Hungary. During 2002 there were about 1,100 organisations licensed to offer gambling machines; among them, they were operating 30,000 devices. The gambling machines must be registered with the Gambling Supervision Board (SZF).

**Number Of Gaming Machines (1992-2002)**



Source: Adapted from GBGC Report

The number of licensed companies organising machine gambling was about 1,200 at the end of 2004. Total number of pay-out machines in Hungary was 34,500 in 2004 and the number of amusement (non-pay out) machines was 6,500 in 2004.

There are two types of gambling arcades in Hungary:

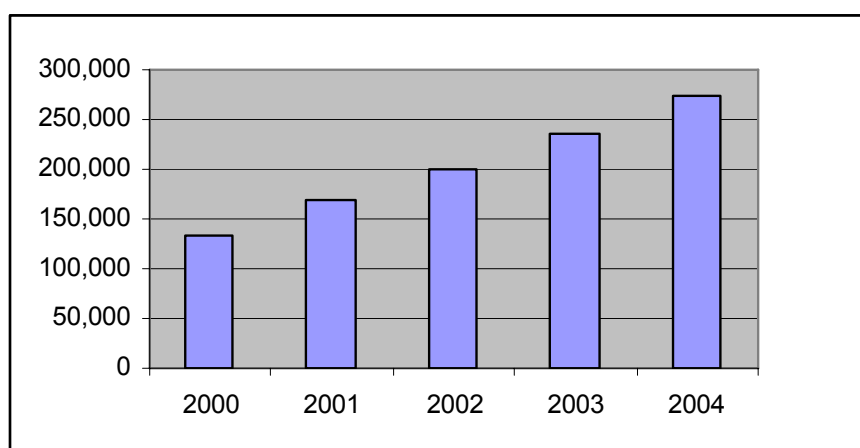
- Category I. (with money-winning Category I and II machines) 1,570 arcades in 2004 versus 1,358 arcades in 2003
- Category II. (bars/pubs with maximum 2 money-winning Category II machines) 20,600 places in 2004 versus 18,405 places in 2003

#### **Hungarian Gambling Machines Sector 2000 - 2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Number of organisers	1,006	1,026	1,093	1,120	1,203
GGR (000 HUF)	34,353,203	43,498,818	51,256,515	60,384,220	70,034,743
GGR (€ million)	134.2	169.9	200.2	235.9	273.6
Market share (%)	42.49	45.16	42.18	41.05	47.11

Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance



***Hungarian Gaming Machines Growth 2000 - 2004:***

*Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance*

The gambling machines sector is experiencing consistent growth, although it is predicted that the market is close to saturation.

The current tax since 1 September 2005 is 100,000 HUF or 400 EUR (increased from 75,000 HUF or 300 EUR) per gambling (money-winning) machine per month per location. The game tax on gaming (amusement) machine is 60,000 HUF per machine per year. The game tax has to be paid in addition to the usual taxes of the enterprise. The gambling organiser also has to pay a licence fee to the Gambling Supervisory Authority for each new gambling licence, modification or extension.

***Gambling Machines License Fees:***

	<b>Before December 2003</b>	<b>Since December 2003</b>
Gambling machines Category I (per location)	100,000 HUF	125,000 HUF
Gambling machines Category II (per location)	50,000 HUF	75,000 HUF
Game room	10,000 HUF	20,000 HUF
Data amendment in accreditation certificate	2,000 HUF	5,000 HUF

*Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance*

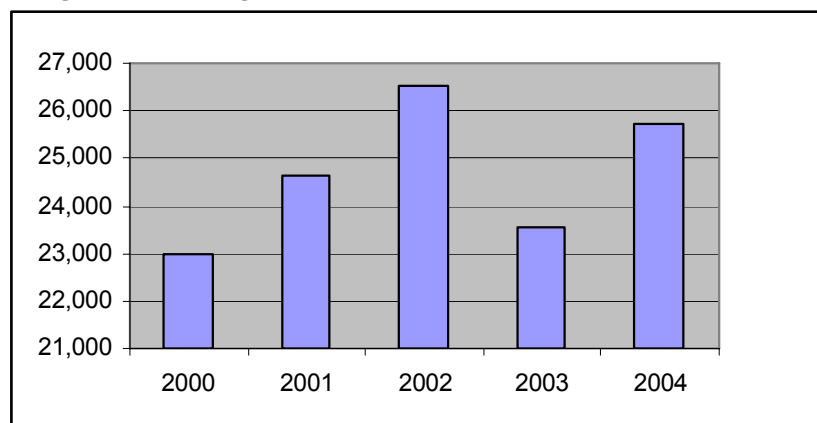
**4. Betting**

Both fixed odds and pari-mutuel betting are permitted in Hungary under the Gaming Act of 1991. However, the Hungarian market consists predominantly of pari-mutuel betting.

**Hungarian Betting Sector 2000 - 2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Number of organisers	2	2	2	2	2
GGR (000 HUF)	5,886,351	6,303,511	6,790,318	6,024,004	6,581,197
GGR (€ million)	23.0	24.6	26.5	23.5	25.7
Market share (%)	7.33	6.54	5.59	4.09	4.43

Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

**Hungarian Betting Sector Growth 2000 - 2004:**

Source: Submission to the Enquiry from Hungarian Ministry of Finance

The Ministry of Finance (20/1991. (XI. 5.) FM-PM) set out a detailed set of rules for horserace betting with a further decree of the Minister of Finance (25/1991) implementing the Gambling Act. In 1997, an amendment was made to the Gambling Act under which only wholly- or majority-owned state companies could operate betting and only if they had at least five years experience in the gambling industry and had capital of HUF 1 billion (4.0€ million), with the exception of horse-race betting. The maximum period for a licence is ten years. Stakes are not permitted to exceed HUF 100k (€400), with the prize of a fixed odds bet not to exceed HUF 1m (€4,000).

From 1st November 2005 the Act was amended and at the bookmaker type of betting the maximum concession term is 20 years and the number of concessions issued simultaneously may not exceed 2. At the horse race bettings the concession term has changed to max. 20 years instead of 10 years earlier, and the number of concessions issued simultaneously may not exceed 2.

Bookmakers pay 20% of GGR monthly in gambling taxes, while domestic totalizer-type greyhound and horse racing betting are free from gambling taxes. Other totalizer-type betting pays 17% of turnover monthly.

**5. Bingo**

In Hungary bingo may only be organised by the state gaming operator. Bingo has to pay 7% of monthly turnover in taxes.

## 6. Media Gambling Services

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

# III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	313.57	127.13	29.27	134.18	22.99	n/a
2001	379.44	149.92	31.81	169.90	24.62	3.19
2002	478.88	213.81	34.11	200.20	26.52	4.24
2003	580.18	278.24	36.96	235.85	23.53	5.60
2004	580.69	242.00	39.44	273.55	25.71	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	73,245.4	0.65%	46.79

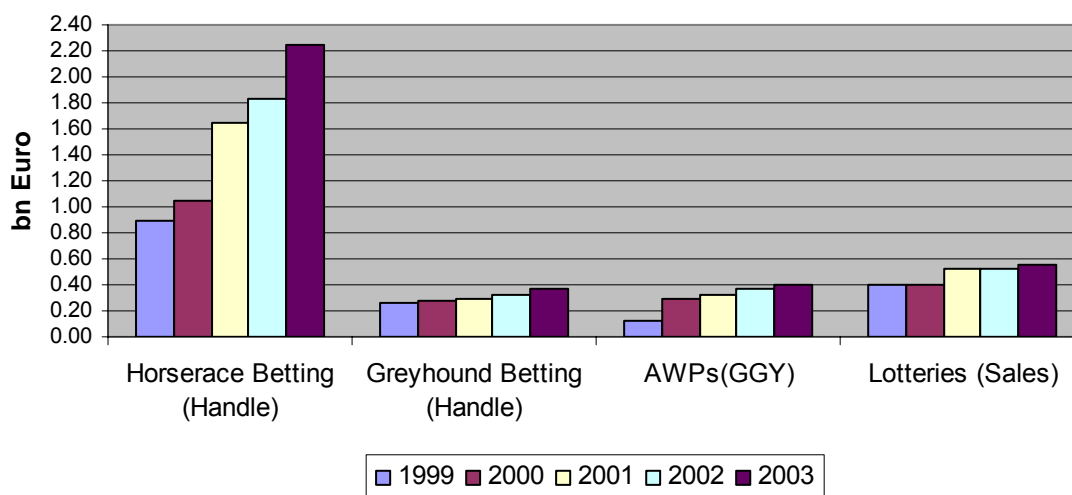
Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## IRELAND

### I. INTRODUCTION

The Irish betting and gaming industry consists of horserace betting, greyhound race betting and a National Lottery. The Minister for Finance regulates the National Lottery under the National Lottery Act 1986; the Minister for Agriculture and Food regulates betting under the Betting Acts (bookmakers, on and off- track betting), and the Minister for Justice, Equality and Law Reform regulates all other forms of gaming under the Gaming and Lotteries Act as amended.

***Irish Betting and Gaming Gross Turnover (1999-2003)***

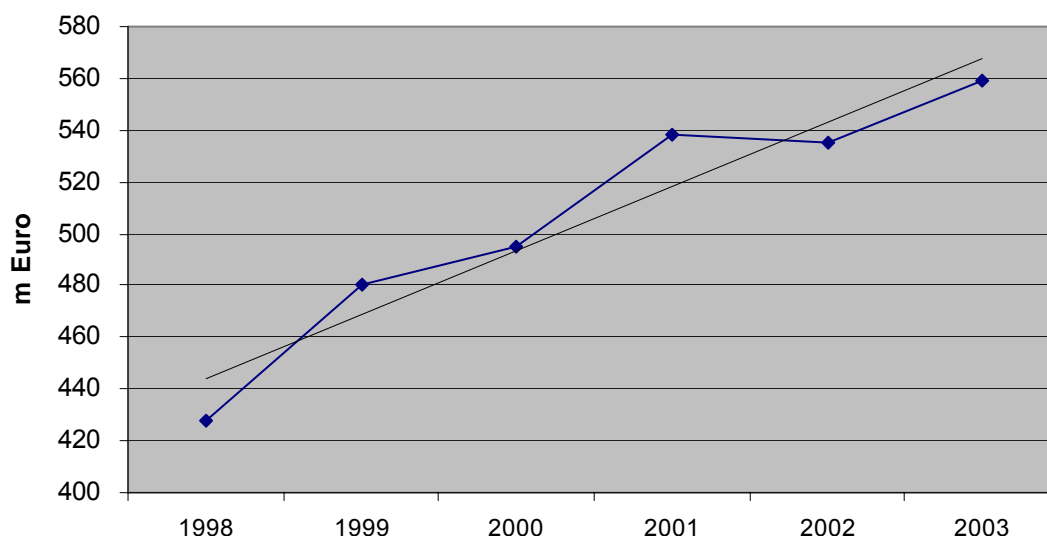


Source: Adapted from GBGC Report

### II. GAMING SECTOR ANALYSIS

#### 1. Lotteries

**An Post National Lottery Company** was awarded the first 10-year licence to operate the National Lottery in 1987. This licence was subsequently extended and re-awarded to An Post National Lottery Company. The current licence was issued in 2002.

**An Post National Lottery Sales (1998-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

An Post National Lottery Company's online vendor is Gtech and its primary instant ticket printers are Pollard Banknote Limited. Scientific Games Inc. has a secondary printing contract. The National Lottery retail agent network is comprised of 3,500 agents of which 2000 are fully on-line.

The Company offers Lotto 6/42, Lotto Plus and Lotto 5-4-3-2-1 with draws on Wednesday and Saturday. Euromillions has a weekly draw on Friday, and TellyBingo is played on Tuesday and Friday. A range of instant games are available through the retail network at prices from €1 to €5.

**An Post Total Annual Sales 2000 - 2004 (in € millions):**

Year	Turnover
2000	495.4
2001	538.1
2002	533.1
2003	559.2
2004	578.3

Source: Submission to the Enquiry from An Post National Lottery Company

During 2003 total lottery sales were €559.2m. Lotto games include Lotto, Lotto Plus and Lotto 5-4-3-2-1; these games accounted for 70% of total National Lottery sales, with sales of €392.3m in 2003. During 2003 sales of instant games were €146.5m. (Source: GBGC Report)

**An Post Total Gross Gaming Revenue 2000 - 2004 (in € millions):**

Year	GGR
2000	236.8
2001	255.8
2002	252.2
2003	264.9
2004	273.3

Source: Submission to the Enquiry from An Post National Lottery Company

**The Number of Full-Time Employees in An Post National Lottery 2000 - 2004:**

Year	Number of FTEs
2000	80
2001	77
2002	81
2003	81
2004	81

Source: Submission to the Enquiry from An Post National Lottery Company

The number of staff employed in the company might increase in the next few years depending on what new games are approved by the Minister of Finance.

The Irish National Lottery does not have to pay VAT, which is normally 21%. There are neither “gambling-specific taxes” nor license fees levied on the National Lottery. There are also no other mandatory payments that need to be paid by the company. Under the terms of the license to the operator of the National Lottery issued by the Minister of Finance, an annual management fee is payable to the company. This fee is expressed as a percentage of the funds generated for good causes and is capped at a maximum annual amount of approximately €3m.

The National Lottery was established primarily to raise funds for good causes (Irish Lottery Beneficiaries Compendium 1998). Funds raised by the players’ participation in the National Lottery are allocated by the Government to projects in the areas of Health and Welfare, Sport Youth and Recreation, Arts Culture and National Heritage, and the Irish Language. For example, The Irish Sports Council is a statutory government owned body that is 100% sponsored by the Irish National Lottery.

The Irish government established the National Lottery Fund and, in 2004, a record €191.1 million was raised for beneficiary projects. This represented 33% of total sales of €578.3 million and brought to over €2.2 billion the total funds raised by the National Lottery since 1987 for distribution by the Government to good causes throughout Ireland.

**The Irish National Lottery Good-Causes Funding in 2004 (in € millions):**

Funding area	Amount of funding
Youth, Sport, Recreation & Amenities	139.0
Health and Welfare	65.1
Arts, Culture, National Heritage	27.9
Irish Language	3.9
<b>Total</b>	<b>235.9</b>

Source: Submission to the Enquiry from An Post National Lottery Company

The Gaming and Lotteries Act 1965, as amended, prohibits the sale or promotion in Ireland of any lottery that is not expressly authorised in Ireland. In spite of this prohibition, UK National Lottery tickets are on sale in a small number of retail outlets in Ireland. There is also some evidence of National Lottery instant tickets being purchased by Northern Ireland residents.

In addition to the National Lottery, there are a dozen small charitable lotteries, including those operated by the Irish Wheelchair Association and the Rehab Lottery, that among them issue approximately €6.0m worth of instant tickets per annum.

Rehab Lotteries Ltd is a wholly owned subsidiary of the Rehab Group, which is Ireland's largest not-for-profit organisation providing vocational training, employment, health and social care services to people with disabilities and the socially disadvantaged. Since its creation, it raised over €15m both for itself as well as other not-for-profit organisations. In 2004, the Rehab Group provided its services to 60,610 people at its 200 service locations in Ireland and the UK. In that year, the Group had a turnover of €159m and had 2,800 employees.

There are two main pieces of lottery legislation in Ireland. First, there is the National Lottery Act 1986 which regulates the National Lottery. Second, there is the Gaming and Lotteries Act 1956 which regulates all other lotteries, which must be operated for charitable purposes. This legislation restricts products and prizes which a charity may offer. Therefore, charity lotteries may offer a maximum prize fund (to account for all prizes) of €20,000 in any one week. According to the Rehab lottery, National Lottery's turnover in 2004 was €578m whilst the combined turnover of all charitable lotteries was less than €15m in the same year.

## **2. Casino Gaming**

Casinos are illegal in Ireland. Although casino gaming is not authorised in Ireland, a number of unlicensed private clubs offer casino style games<sup>16</sup>. They appear to operate in a "grey area" of the law, are known to the authorities and are being monitored. Proposed amendments that would address the issue of private clubs offering casino services are expected to be introduced in the near future.

## **3. Machine Gambling Outside Casinos**

Gaming machines have also been illegal in Ireland until recently. The Interdepartmental Group that conducted the Gaming and Lotteries Act review concluded that breaches of the law in relation to gaming machines are widespread in Ireland. Therefore, they recommended that new definitions of gaming machines be established, that gaming machines should be located exclusively in premises that are licensed for this purpose and that there should be a minimum verifiable percentage payout level set by a Gaming and Lotteries Authority. As a result the Department of Justice is in the process of reviewing the Gaming and Lotteries Act. (*Source: GBGC Report*)

Figures issued by the Revenue Commissioners in Dublin show considerable growth in the availability of legal gaming machines. In 2003 there were 137 Gaming (Premises) Licenses; 12,591 Gaming Machine Licenses; and 8,806 Amusement Machine Licenses, yielding a total income of € 3.24 million. No AWP's are permitted in Irish betting shops.

---

<sup>16</sup> Please refer to the Ireland country report in the Legal section for further discussion of this issue.

A Gaming License costs €630 which covers a period which exceeds three months but does not exceed one year. A license can also be taken out for a period, which does not exceed three months and costs €175. (Section 17 F.A. 1956 as amended by section 107 F.A. 2003.). A Tax Clearance Certificate is required before the issue of a license.

The Excise duty on a Gaming Machine License is €505 and covers a period which exceeds three months up to one year. A license may also be taken out for a period which does not exceed three months and costs €145. (Sec 43(6) F.A. 1975 as amended.)

Amusement Machine Licenses are available as follows: Not exceeding one year - €125 per machine - expires 30th June. Not exceeding three months - €38 per machine. €100 for premises (any number of premises) (Section 123(a) Finance Act 2002.)

A ban on smoking in the workplace was introduced in Ireland on 29 March 2004. This means no smoking in hotels, restaurants, bars, amusement arcades etc. In effect it means smoking is only allowed outdoors, with few exceptions. This has had a detrimental effect on income in the hospitality sector, including from coin-op equipment in single site locations and amusement arcades.

#### **4. Betting**

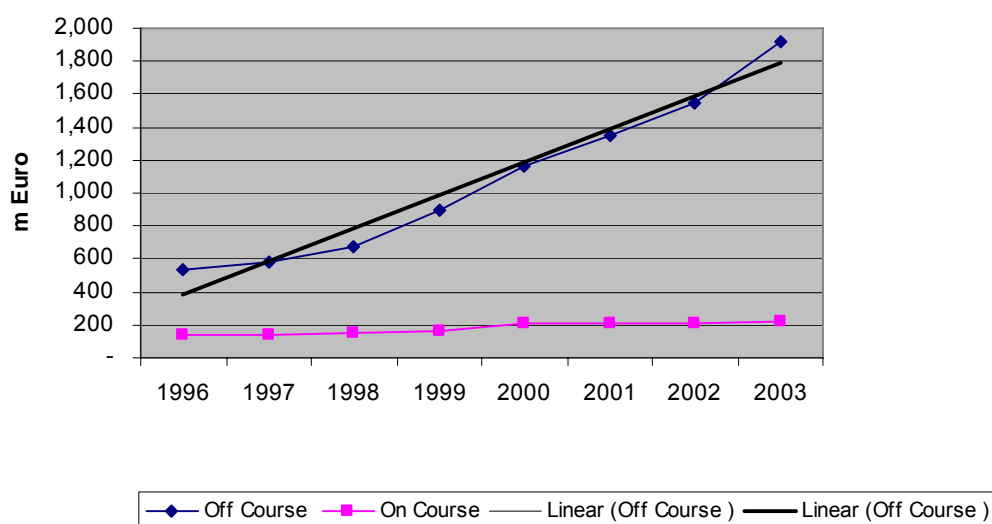
Horseracing in Ireland was organised by the Irish Horseracing Authority until 2002. The Irish Horseracing Authority was established in December 1994 under the Irish Horseracing Act.

The Irish National Bookmakers' Association is a trade association representing independent bookmakers who form its membership. Members of this Association offer betting services on any event or outcome.

Most of the members of this Association are On-Course Bookmakers, betting at horse racing meetings, point-to-point meetings, greyhound racing meetings and greyhound coursing meetings. All these bookmakers are licensed by the State but also must have a permit from the relevant body.

In respect of horseracing and point-to-point meetings, bookmakers have to be registered with Horse Racing Ireland. This semi-state body keeps records of the number of bookmakers operating in this area and their business turnover. It also runs the Totalisator (or Pari-Mutuel), which operates in competition with the racecourse bookmakers.



***Irish Horserace Betting Turnover (1996-2003)***

Source: Adapted from GBGC Report

Greyhound racing is controlled by the Irish Greyhound Board, who similarly license bookmakers and collect turnover information from them at all greyhound racetracks. The current system of greyhound racing in Ireland dates back to 1958 when the Irish Greyhound Board (Bord na gCon) was established under the Greyhound Industry Act. Today there are a total of seventeen tracks in Ireland which are licensed by the Board, eight of which they fully own and control. The remainder are owned and operated by private enterprise. There are also a further three privately-owned stadia in Northern Ireland. The Board operates Tote facilities at all greyhound tracks and applies an on course levy on all bookmaker's greyhound betting. The tote is the only source of income which keeps this Greyhound Industry to the forefront of the leisure and sporting Industry, not only in Ireland but around the world.

***Key Irish Greyhound Figures (in € million):***

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Tote Betting</b>	6.7	18	22.5	31.6	36.7	46.3
<b>Gross Gaming Revenue</b>	1.34	3.6	4.5	6.32	7.34	9.26
<b>Bookmaker Betting</b>	22.2	49.6	54.1	74.3	82.4	93.5
<b>Gross Gaming Revenue</b>				0.25	0.281	0.355
<b>Total Betting</b>	30.24	71.2	81.1	112.22	126.44	149.06
<b>Prize Money Grants</b>	1.0	2.2	4.4	5.3	5.5	7.0
<b>Prize Money Paid</b>	2.4	4.8	6.0	7.4	8.4	10.4
<b>Sponsorship</b>	€593,771	€766,555	€864,182	€1,121,929	€1,196,095	€1,289,879
<b>Attendances</b>	586,000	899,000	950,000	1,025,000	1,122,528	1,290,176
<b>No of Meetings</b>	1,736	1,613	1,353	1,693	1,852	2,138

Source: Submission to the Enquiry from The Irish Greyhound Board.

The Irish Greyhound Board contribute more to charitable causes than any other sporting organisation in the country.

Betting services are not subject to VAT; bookmakers do not have to register and cannot claim VAT paid. The tax on bets struck where the event takes place is subject to zero tax. However, bets on "away events" (events taking place at another venue) are subject to a tax of 2% of turnover, the proceeds being paid to Horse Racing Ireland or the Irish Greyhound Board, depending on the nature of betting.

The annual license fee paid to the State is €250. The annual Standing Charge paid to Horse Racing Ireland is €500, plus 0.5% of the betting turnover.

Bookmakers pay a pitch fee to individual racecourses or greyhound tracks. This is based on the price charged to the general public for admission and is not expected to rise significantly in the near future.

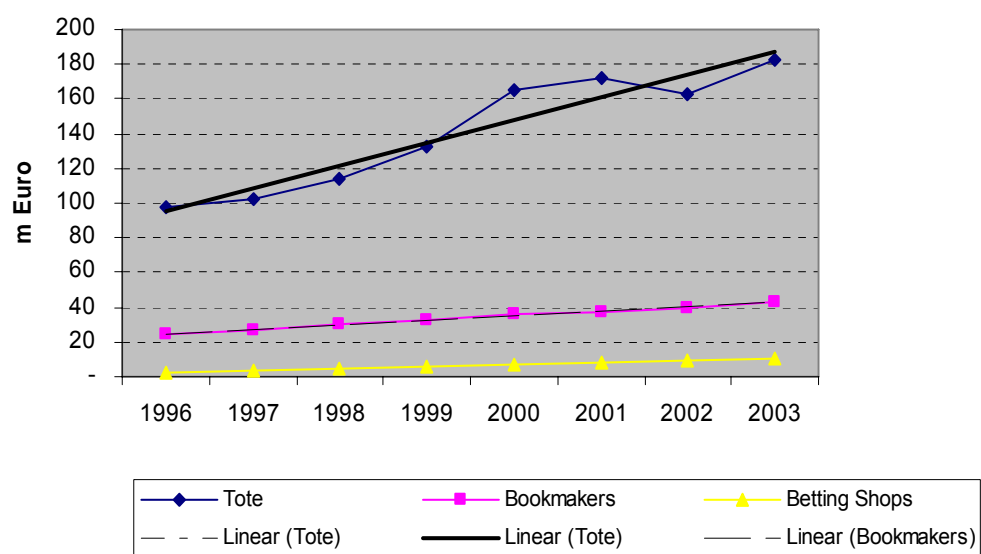
Prior to the introduction of 1999 tax reductions (on course – from 5% to zero on 26 July and off course - from 10% to 5% on 1 July), the annual growth in bookmaker betting had averaged 5%. However, in the year that followed the tax reductions, the handle increased by 32%.

The abolition of General Betting Duty in the UK, which became effective during 2001, placed tremendous pressure upon the Irish betting industry. Consequently during November 2002 the Irish Government reacted by announcing that the Irish rate of off-course duty was to be reduced further to 2% as of 1 May 2002.

Following the agreement of Irish bookmakers and the British Horseracing Board (BHB) over the media rights to UK horseracing, Irish off-course bookmakers introduced a charge of 3%. The charge the BHB has imposed is 10% of bookmakers' gross profits (GGRs) on UK racing.

The Irish betting system, which is based on the same structure as the UK, consists of the co-existence of bookmakers offering fixed odds betting both on and off course, and Tote offering a pool betting service both on course and via its telephone service. The Tote introduced a new brand identity, Tote Ireland, during 2001. It started by modernising its facilities and introduced credit card betting.

Tote Ireland is a subsidiary of Horserace Ireland and is licensed to operate Tote services at racecourses under the Totalisator Act 1929. A cash and credit service is provided at all 25 racecourses in Ireland and it also operates a full off-course telephone service. At present the Tote's take-out rates are 20% for win and place bets and 22% for exotics, with the average being just under 22%. During 2003 it was decided to run a pilot programme whereby the take-out rate for win bets on small fields, initially ten runners or less, was reduced to 10%. (Source: GBGC Report)

***Irish On Course Horserace Betting Turnover (1996-2003)***

Source: Adapted from GBGC Report

***Irish On Course Betting 2002:***

	Fix- tures	Attend- ances	Average Stake per Attendant (€)	Average Stake per Fixture (€)	Total Stakes (€)	Tote Stakes (€)	Book- makers Stakes (€)
Ballinrobe	6	17,488	167.56	488,380	2,930,282	604,262	2,326,020
Bellewstown	3	13,823	140.97	649,547	1,948,641	325,907	1,622,734
Conmel	12	19,402	237.51	384,014	4,608,172	517,884	4,090,288
Cork	19	61,028	129.11	414,686	7,879,040	1,397,721	6,481,319
The Curragh	19	140,017	147.32	1,085,622	20,626,819	4,503,311	16,123,508
Dundalk							
Fairyhouse	18	70,033	218.79	851,242	15,322,361	2,618,163	12,704,198
Galway	11	200,471	123.67	2,253,828	24,792,107	7,308,630	17,483,477
Gowran Park	13	37,947	209.68	612,058	7,956,756	896,562	7,060,194
Kilbeggan	6	40,085	107.97	721,299	4,327,794	636,556	3,691,238
Killarney	7	24,288	142.3	493,736	3,456,151	658,477	2,797,674
Laytown							
Leopards- town	21	158,417	160.5	1,210,748	25,425,704	5,414,022	20,011,682
Limerick	15	72,000	98.79	474,169	7,112,542	1,313,375	5,799,167
Listowel	9	95,876	120.58	1,284,534	11,560,805	2,144,309	9,416,496
Naas	12	30,600	258.75	659,823	7,917,878	1,025,122	6,892,756
Navan	16	46,900	222.02	650,810	10,412,966	1,157,684	9,255,282
Punches- town	16	86,895	218.98	1,189,286	19,028,572	3,771,441	15,257,131
Roscommon	5	16,120	167.39	539,655	2,698,275	361,912	2,336,363
Sligo	4	10,982	150.58	413,412	1,653,647	235,871	1,417,776
Thurles	12	27,018	221.91	499,635	5,995,617	403,676	5,591,941
Tipperary	9	26,309	168	491,096	4,419,864	419,297	4,000,567
Tralee	7	33,517	129.79	621,454	4,350,175	696,661	3,653,514
Tramore	9	33,393	125.27	464,781	4,183,031	629,456	3,553,575
Wexford	9	24,305	139.88	377,751	3,399,756	469,556	2,930,200
<b>Sub-Total</b>	<b>258</b>	<b>1,286,914</b>	<b>156.97</b>	<b>782,973</b>	<b>202,006,955</b>	<b>37,509,855</b>	<b>164,497,100</b>
Point-to- point	97			52,418	5,084,505		5,084,505
Co-mingling Out					1,301,000	1,301,000	
<b>Grand Total</b>	<b>355</b>	<b>1,286,914</b>		<b>587,021</b>	<b>208,392,460</b>	<b>38,810,855</b>	<b>169,581,605</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

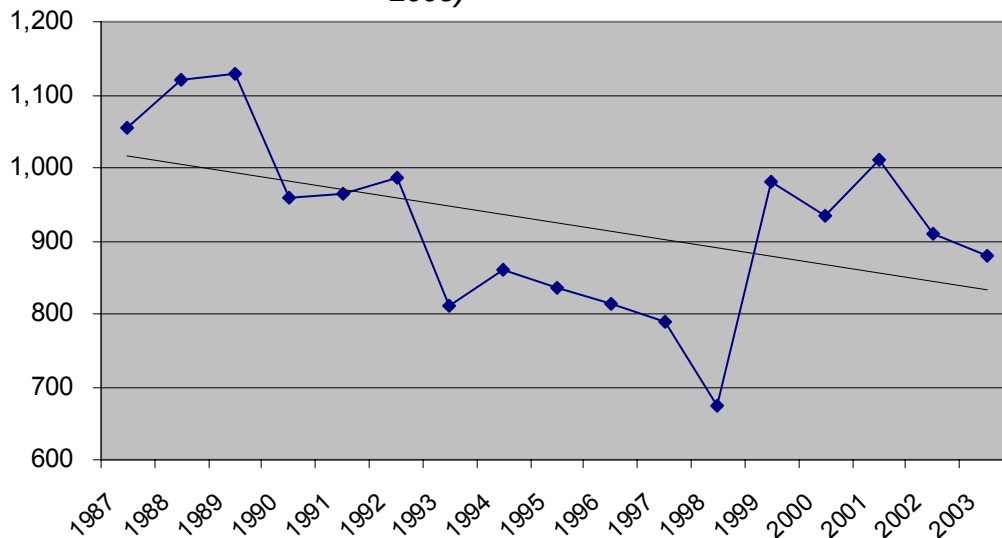
***Irish On Course Betting 2001:***

	Fixtures	Attendances	Tote Stakes (€)	Book makers Stakes	Total Stakes (€)	Average Stake per Fixture (€)	Average Stake per Attend. (€)
Ballinrobe	7	17,820	608,479	2,513,491	3,121,970	445,996	175.19
Bellewstown	3	16,000	405,789	2,024,986	2,430,775	810,258	151.92
Conmel	11	23,620	556,101	4,391,898	4,947,999	449,818	209.48
Cork	17	63,182	1,160,744	7,424,990	8,585,734	505,043	135.89
The Curragh	18	130,463	4,007,730	16,680,835	20,688,565	1,149,365	158.58
Dundalk	6	13,920	312,268	2,760,592	3,072,860	512,143	220.75
Fairyhouse	21	81,646	2,834,741	18,339,541	21,174,282	1,008,299	259.34
Galway	12	209,432	7,677,497	19,498,500	27,175,997	2,264,666	129.76
Gowran Park	12	39,770	939,115	7,336,703	8,275,818	689,652	208.09
Kilbeggan	6	44,906	755,155	3,359,600	4,114,755	685,793	91.63
Killarney	7	26,429	631,636	3,536,342	4,167,978	595,425	157.7
Laytown	1	4,200	49,439	244,458	293,897	293,897	69.98
Leopards-town	23	189,284	6,478,327	25,235,497	31,713,824	1,378,862	167.55
Limerick	4	47,792	751,060	2,932,599	3,683,659	920,915	77.08
Listowel	9	95,715	2,172,363	9,353,564	11,525,927	1,280,659	120.42
Naas	14	38,339	1,231,445	8,497,427	9,728,872	694,919	253.76
Navan	14	42,230	1,133,985	9,517,893	10,651,878	760,848	252.23
Punchestown	6	17,422	606,723	4,169,542	4,776,265	796,044	274.15
Roscommon	9	34,314	730,553	5,273,263	6,003,816	667,091	174.97
Sligo	6	19,676	405,482	2,694,240	3,099,722	516,620	157.54
Thurles	11	23,659	350,227	4,577,568	4,927,795	447,981	208.28
Tipperary	11	30,721	489,961	4,722,058	5,212,019	473,820	169.66
Tralee	7	29,101	662,361	4,022,304	4,684,665	669,238	160.98
Tramore	10	32,539	671,863	4,146,971	4,818,834	481,883	148.09
Wexford	8	24,250	456,458	2,543,337	2,999,795	374,974	123.7
<b>Sub-Total</b>	253	1,296,430	36,079,502	175,798,199	211,877,701	837,461	163.43
Point-to-point	47			3,138,262	3,138,262	66,772	
Co-mingling Out							
<b>Grand Total</b>	300	1,296,430	36,079,502	178,936,461	215,015,963	716,720	

Source: Adapted from the GBGC Report

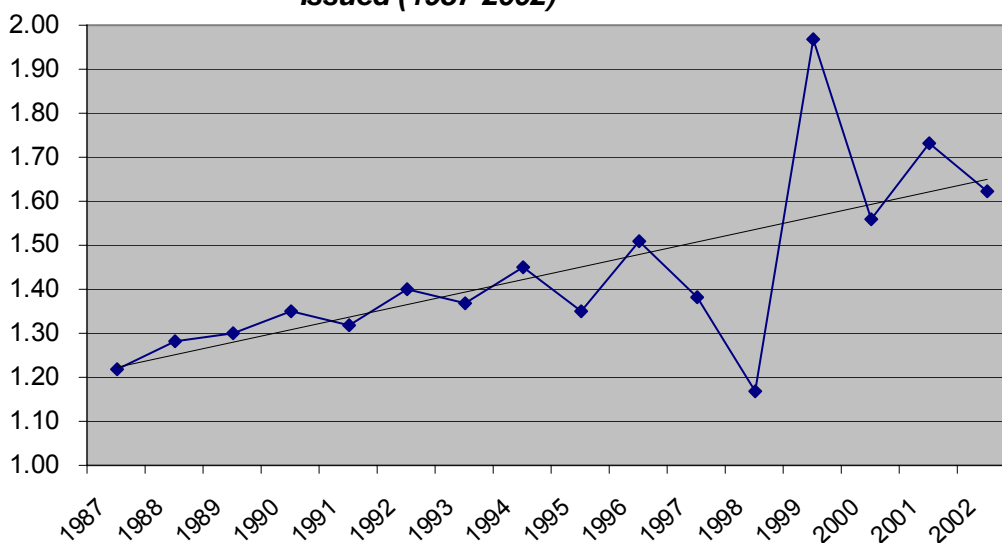
In terms of fixed odds betting, there were 909 off-course shops operating in Ireland during 2002. The market leaders were Paddy Power with 141, Ladbrokes with 110, Boyles with 65 and Stanley Leisure at 53.

**Number of Off Course Bookmakers' Premises in Ireland (1987-2003)**



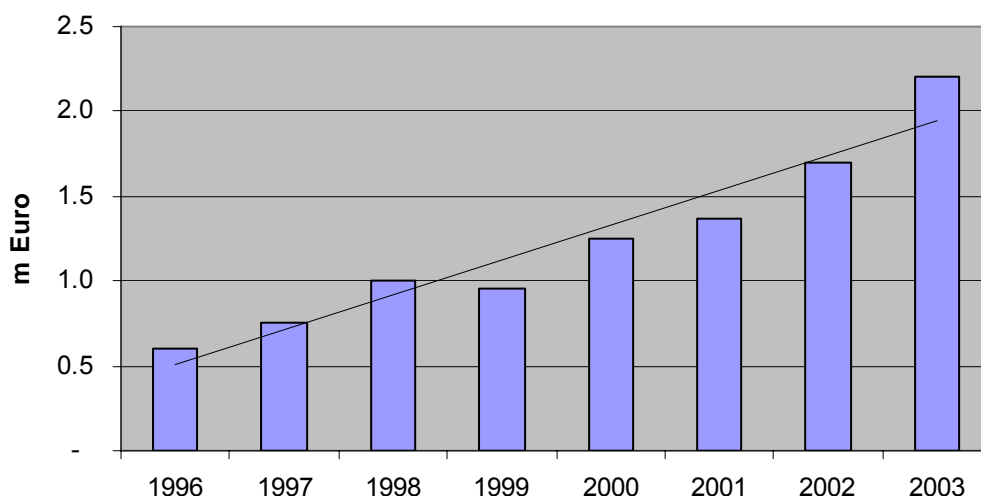
Source: Adapted from GBGC Report

**Ration of Operational Bookmaker's Premises per Licence Issued (1987-2002)**



Source: Adapted from GBGC Report

During 2002 the combined handle for betting shops was €1.568 billion. The number of shops was approximately 850 in 2004. During 2003 Irish off course betting was €1.921 billion. The industry reports that there was no discernible change during the first couple of months of introduction of the smoking ban. No AWP's are permitted in Irish betting shops and they are very unlikely to be allowed in the future.

**Average Handle per Betting Shop (1996-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

Ireland's bookmakers are allowed to operate Internet-based services under the terms of their bookmaking licenses.

The voluntary body "The Racing Club of Ireland" (RCI) ceased operating in March 2003 (after 21 years) when its objectives as a representative body for race goers and punters in this country were largely achieved. During its time, several submissions were made to Government on the subjects of betting tax. RCI, with others, opposed the introduction of Casino gaming. Neither RCI nor Friends of Horse Racing ever received any funds derived out of revenues. However, these organisations have taken the position that the existing legal and regulatory restrictions are effective in ensuring that revenues generated by gambling activities in Ireland are used to provide appropriate funding for local charitable, cultural and sporting associations. They also take the position that if the Irish national market for gambling services were opened to operators licensed in other EU Member States, the overall level of funding for local charitable, cultural and sporting associations would be drastically reduced.

## 5. Bingo

Since a Supreme Court judgement in 1965, the bingo market in Ireland has been considered to be a form of lottery. Therefore, since 1965, each session of bingo has been treated as one lottery. TellyBingo tickets are purchased via the National Lottery agent network and the Bingo game is played for the results on National TV each Tuesday and Friday morning. The annual sales of TellyBingo in 2003 were €19.2million.

## 6. Media Gambling Services

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

In addition to the National Lottery there are a dozen small charitable lotteries. The information concerning these lotteries is included in the Lotteries section of Ireland in this report.

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	236.80	236.80	0.00	n/a	n/a	n/a
2001	743.88	255.80	0.00	133.45	336.21	18.42
2002	834.33	252.20	0.00	162.60	399.20	20.33
2003	1,143.64	264.90	0.00	242.69	608.91	27.13
2004	273.30	273.30	0.00	n/a	n/a	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	134,716.9	0.35%	119.73

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.



## ITALY

### I. INTRODUCTION

The primary regulator for betting, lotteries, bingo and gaming machines in Italy is the **Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato – AAMS** (Independent State Monopolies Administration), a department of the Ministry of Economics and Finance. Casinos and local smaller lotteries and “tombola” bingo games with prizes not exceeding €51,645 are regulated by local governmental bodies.

Italy’s gaming and betting market grew strongly between 1995 and 2003. Turnover (before payment of prizes) rose from about €9 billion in 1995 to nearly €15 billion in 2003.

Among the main gambling operators in Italy are **Lottomatica s.p.a.**, which holds an exclusive license for lotto games and traditional instant lotteries. It also operates gaming machines with prizes (AWPs) and participates in collaboration with other operators for “concorsi pronostici,” a family of betting games that includes pools and betting on sports and non-sports events. **Sisal s.p.a.** holds an exclusive license for Superenalotto, and also operates gaming machines with prizes (AWPs) and participates in collaboration with other operators for “concorsi pronostici.” The **Snai Group** possesses a non-exclusive license for “concorsi prognostici”, as well as for betting and AWP. This group operates as a supplier of betting services to licensed agencies.

#### **Number of Gambling Operators by Sector:**

Lottery Market: Lottomatica and Sisal	2
Horse racing and sport betting agencies, including Lottomatica and Sisal	Not available
Licensed Bingo operators	334
Companies operating AWP, including Lottomatica, Sisal and Snai	10

Each of the licensees has a distribution network of tobacco shops, snack bars, newsagents etc., which have reached an agreement with one or more operators to distribute their product. The total distribution network consist of 45,000 collection points.

#### **Distribution Network by Gambling Operator:**

Operator/gambling sector	Approximate number of sales points
Lottomatica s.p.a.	30,000
Sisal s.p.a.	20,000
Snai Group	900
Horse racing and sports betting	1,600
Bingo	304 halls
Gaming machines	AWP: 170,000 devices in 65,000 locations Amusement machines without money pay-out: 240,000

The turnover (handle) of the total betting market in 2004 (excluding casinos) was €25.0 billion.

**Gambling Turnover (excluding casinos) in Italy in 2004 (in € million):**

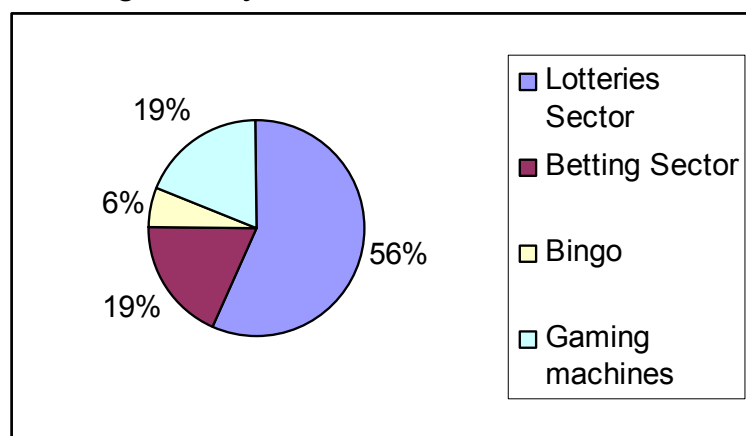
Type of Gambling	Turnover
Lotto	11,689
SuperEnalotto	1,836
Instant Lotteries	527
Traditional lotteries	67
<b>Total Lotteries Sector</b>	<b>14,119</b>
Sports “concorsi pronostici” (toto pool)	443
Horse racing “concorsi pronostici” (Tris, Totip)	620
Sports betting	1,304
Horse racing betting	2,284
<b>Total Betting Sector</b>	<b>4,651</b>
Bingo (in halls)	1,542
Gaming machines (including amusement machine without money pay out)	4,726
<b>Grand Total</b>	<b>25,038</b>

The overall winnings distributed to participants in gambling in 2004 were equal to €13.7 billion. The total gross gaming revenue (GGR) was, therefore, approximately €11.3 billion. The operation of gambling activities is not subject to VAT, with the exception of gaming machines without money prizes.

There was a very strong industry growth of 34.4% in 2004 over 2003, which was mostly due to increases in lotteries sales. In terms of market share, only two operators exceeded 10%:

- Lottomatica, with approximately 50%
- Sisal, with approximately 10-15%

It is expected however, that within the next five years, the market share of Lottomatica will fall below 40%, due to the growth of other gambling sectors, AWP's in particular. The market share of Sisal, on the other hand is expected to remain stable. In general the scratch cards market is expected to continue to grow, while the betting industry is expected to experience a slow-down.

**Gambling Industry Market Share 2004:**

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

There were large changes made in the gambling taxation system in Italy in 2005. There was a reduction of betting taxation, increase in taxes on lotto, and the elimination of mandatory payments by “concorsi pronostici” to the Italian National Olympic Committee.

In the case of Lotto and traditional lotteries, given that the state treasury serves as a bank, the tax yield can vary significantly each year, depending on the games’ performance. On the other hand, Superenalotto, betting and instant lotteries tax varies only slightly from year to year. Certain games also allocate mandatory funding to specific entities (i.e. the Region of Sicily).

#### ***Gambling Taxation in Italy in 2004:***

<b><i>Games</i></b>	<b><i>Tax yield as % of turnover</i></b>	<b><i>Tax yield as % of pay out</i></b>
Lotto*	42.08	
Superenalotto	53.17	
Tris	9	21.8
Totip	28.63	10.3
Concorsi Pronostici**	33.84	
Traditional lotteries	35.58	
Instant lotteries	37.58	
Horse racing betting(totalisator)	4.51	12.6
Non-horse racing betting	10	
Non-horse racing totalisator betting	20	
Bingo	20	
Machines without money prize***	8	
Machines with money prize	13.50	

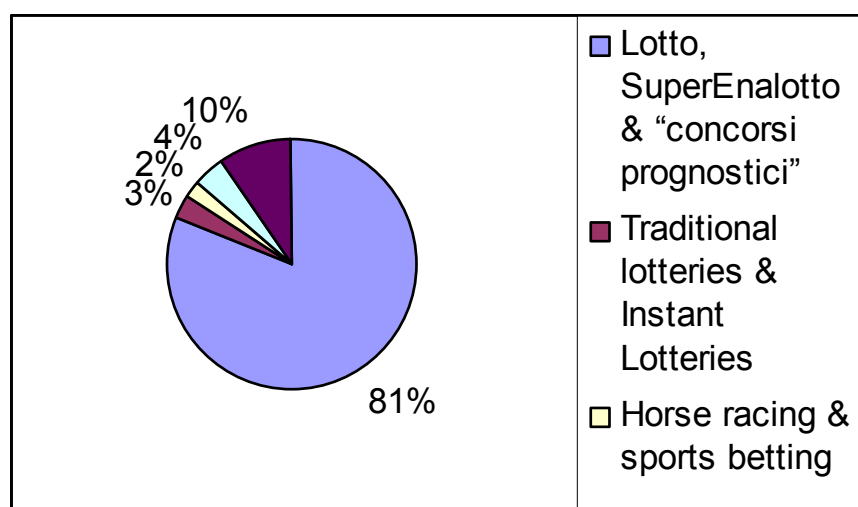
\* Figure for 2005

\*\* In 2005 the tax on winning was raised from 3% to 6%

\*\*\* This category is also liable to VAT

#### ***Gambling Tax Contribution by Sector 2004:***

<b><i>Type of Gambling</i></b>	<b><i>Tax (€millions)</i></b>
Lotto, SuperEnalotto and “concorsi pronostici”	6,091
Traditional lotteries and Instant Lotteries	222
Horse racing and sports betting	167
Bingo (in halls)	308
Gaming machines (including amusement machines without money pay out)	722
<b>Total</b>	<b>7,510</b>

**Gambling Tax Contribution in % by Sector 2004:**

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

After receiving the gambling taxes, the Italian government then distributes funds to the variety of good causes. One of the main beneficiaries is the Italian National Olympic Committee (CONI), which receive approximately €450 million annually. The National Union for the Betterment of Horse Breeds (UNIRE) has received more than €1.2 billion since the year 2000 to the present time, where funding was mostly made available through betting on horse racing. Using the proceeds of Lotto, the Ministry of Economic Affairs and Finance supports a fund for the recovery and preservation of cultural, archaeological, historical and artistic resources with approximately €150 million per year. In addition, *concorsi pronostici* allocate 2.45% of its revenues to the Sports Credit Bank and minor lotteries contribute 13.5% to the charitable organisations that organise them.

Sisal, Snai and Lottomatica jointly employ approximately 2,000 people. The smaller companies together with indirect employment (hardware, food services, logistics etc.) employ roughly 10,000 people. If employees of the collection points (snack bars, tobacco shops etc.) are to be included in the number of indirect employment induced by gambling, then an estimated total of 150,000 people work in the sector with 50,000 commercial enterprises drawing some of their income from gaming. (Note that gambling is often only a small part of all of their activities.)

According to the EURISPES 1999 statistics, 58.8% of Italians (about 30 million) participate in gambling. Survey results indicated that 32.6% of the participants do it for profit and 22.2% for enjoyment and fun. It was estimated that each Italian spent about 600.000 It.£ (about €300) in public games for which the State received It. £11,329 billion (about €5.6 billion) in 1999.

There is a small amount of institutions in Italy that deal with gambling addiction. Societa Italiana di Intervento sulle Patologie Compulsive is an organization in Italy that actively promotes minimisation of harm from problem gambling.

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

The modern gaming market began in Italy in 1946 when Sisal proposed a football pool (known today as Totocalcio). Just two years later Sisal invented Totip, a form of betting based on the outcome of horse races.

The lottery industry in Italy has emerged as the dominant sector for Italian betting and gaming. Italy spends more on lottery products in absolute terms than any other nation in Europe, even though is only the fourth largest European nation in terms of GDP. Lotto, Italy's most popular game, had total turnover (gross sales) of €7 billion in 2003. Italy's two leading lotto companies are among the top five world lotto organizations in sales rank, and Lottomatica is the world's largest.

#### *Lotto Sales World Ranking 2003: Top 5 Lotteries*

Company	Country	Total Sales (€million)
Lottomatica S.p.A.	Italy	6,938
U.K. National Lottery	United Kingdom	5,870
LAE	Spain	3,012
Kookmin Bank	Korea	2,778
SISAL S.p.A.	Italy	2,066

Source: *La Fleur's World Lottery Almanac - 2004*

#### *Lottomatica's First Quarter 2004 - 2005 Revenues (in € millions):*

	Wagers	Bets	Revenue
First quarter 2005	2,402.7	689.1	155.2
First quarter 2004	1,961.0	726.2	127.0
2004-2005 change (%)	22.5	-5.1	22.2

Source: *Adapted from the Lottomatica's website*

The majority of Italian toto games, which are also considered as a lottery in Italy, are provided by CONI. They are described in the betting section of this report.

### 2. Casino Gaming

Casinos in Italy are under the management of local government bodies (provinces and municipalities), based on the legislative acts that established each casino and under the control of the Ministry of Internal Affairs. Italy has four casinos: Casino de la Vallee located in Saint Vincent; Casino Municipale di Campione d'Italia in Campoine; Casino Municipale di Sanremo in San Remo; and Casino Municipale di Venezia in Venice (which actually has two locations: one in Venice and the other on the mainland. Furthermore, the Venice casino has two locations: one for summer and one for winter.) The latter three are operated by the state gaming company **Amministrazione Autonoma Dei Monopoli Di Stato**. The casinos exist as the result of a loophole in the Criminal Code, which forbids casino gambling. The Casino de la Vallee is the largest with 95 tables and over 500 gaming machines. It attracts in excess of 1.2 million customers per annum.

**Italy's Casinos 2003:**

Property	Location	No of Tables	No of Gaming Machines
Casino de la Vallee	St Vincent	95	512
Casino Municipale di Campione d'Italia	Campione d'Italia	30	225
Casino Municipale di Sanremo	San Remo	38	433
Casino Municipale di Venezia*	Venice	20	370
Casino Municipale di Venezia**	Cannaregio, Venice	28	370
<b>Total***</b>		187	1,540

\* Summer Casino Only

\*\* Winter Casino Only

\*\*\* Average Winter and Summer Casinos Included

Source: Adapted from the GBGC Report

The total GGR generated by Italy's four casinos during 2002 was €532m. Slot GGR for the year was €308m and for tables it was €224m.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

In 2002, the Italian Parliament approved the legalisation of Amusement with Prize machines (AWPs) for the first time. By 2005, the total number of AWP pay out machines in Italy was 172,000, which represents an increase from 130,000 AWP in 2004. The projected rate of growth this sector is about 3%. The total number of non-pay out machines decreased to 176,000 (Cranes, videogames, Pinballs and touch screens) in 2005, in comparison with about 238,500 machines in 2004.

During 2005, the amount wagered on machines outside of casinos was €11.00 billion, which provided €1.250 billion in tax payments.

**Italian Amusement Industry: 2005 turnover**

Export	€30 Mil.
Import	€100 Mil.
Internal market	€3,550 Mil.
tax 2005	€1,250 Mil.

Source: Submission for the Enquiry from the Italian Amusement Federation

**Number of AWP Manufacturers, Distributors and Operators in 2005:**

Manufacturers and distributors (turnover of more than 2,5 Euro million)	40
Manufacturers and distributors (turnover of lesser than 2,5 Euro million)	250
Number of Operators	6,000

Source: Submission for the Enquiry from the Italian Amusement Federation

**Number of Employees in the AWP Sector in Italy in 2005:**

indirect (manufact. And distrib.)	2,000
Indirect (shop owners)	210,000

Source: Submission for the Enquiry from the Italian Amusement Federation

**Amusement Sector Distribution Network in 2005:**

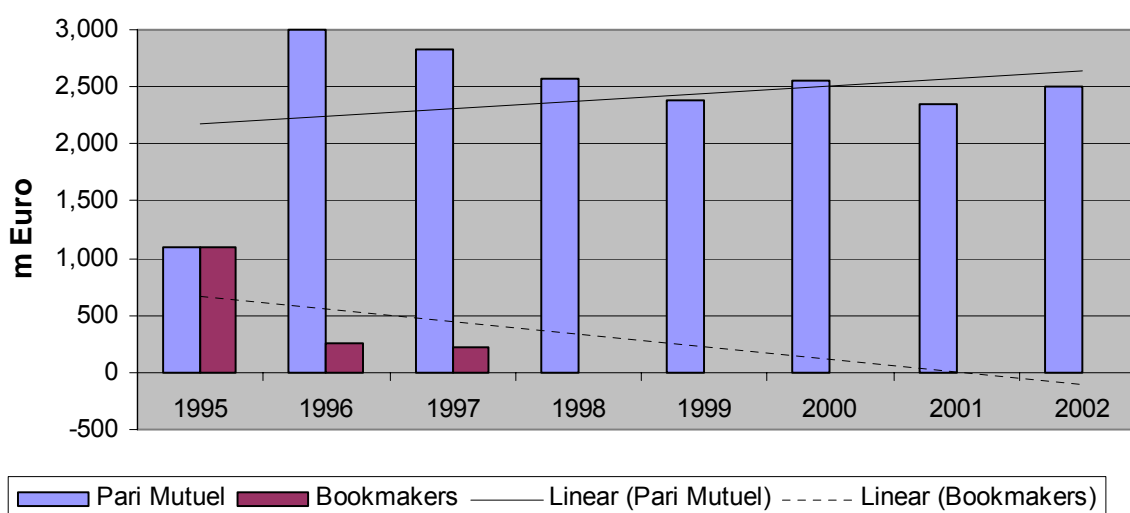
All-year arcade	N° 600
Seasonal arcade	N° 550
Tobacco shop	N° 1.500
coffe shop	N° 84.000
Clubs	N° 10.000
Pub	N° 3.000
Bowling/Multiplex/Fec	N° 390

Source: Submission for the Enquiry from the Italian Amusement Federation

**4. Betting**

During 1998 the Italian Government offered 2,000 betting licenses for auction. Bookmakers were required to guarantee a sum in tax. The licenses were awarded to approximately 800 operators.

At the peak around 2000, there were approximately 1,350 betting agents operating in Italy. By 2000 SNAI, Italy's largest publicly quoted betting and gaming company, worked with 850 of the 1,230 outlets and had 69% of the market share in terms of turnover. (Source: GBGC Report)

**Italian Betting Handle (1995-2002)**

Source: Adapted from GBGC Report

The SNAI group offers betting agents a service where bookmakers who subscribe receive live pictures of sports as well as odds compilation service, IT bet acceptance, and risk management. During 2001, SNAI developed a system to accept bets by Internet, television and telephone for the Italian betting shop market.

The largest nation-wide chain of betting shops in Italy is Match Point, owned by Sisal. The Match Point chain is operated under a single license. During 2003 the Match Point shops generated a handle of approximately €327m and returned 70% of this to customers as winnings, thus generating over €98m in GGRs.

Typically, the average tax on betting is around 15% of the turnover, with some operators paying up to 16%. This system of taxation is forcing a considerable number of betting agents out of business. Following lobbying from the agents, the Italian Government abolished the payment to CONI (Italian National Olympic Committee) in 2003.

In Italy the taxation of sports betting games, that are considered to be lotteries, varies depending on sales. During 2002 the tax rates were 31% for football pools and 6% for Sports Betting. During 2003 the corresponding rates were 30% and 7% respectively.

There are annual fees of €500 expressly required for operation for one sales point of *concorsi pronostici* and totalisator betting games.

## **5. Bingo**

The Ministry of Public Revenue instituted bingo in 2000 with Decree No. 29, although even prior to the legislation there were 420 bingo parlors located across Italy. Operation of the first legal halls commenced during the following year and there are now approximately 320 open for business.

Lottomatica established Bingo Plus in 2003. It operates with 13 bingo halls located in the Central North area of Italy. (Source: GBGC Report)

## **6. Media Gambling Services**

Digital TV channel Stream Lotto offer statistics and detailed information and a number of interactive games designed to extend the appeal of Lotto to a wider audience, though as yet no games are available to be played via these channels.

## **7. Sales Promotional Gambling**

Prize competitions connected with promotional sales fall under the responsibility of the ministry of Production Activities, with AAMS intervening by way of partial monitoring to ensure that the government monopoly of the gaming sector is preserved.

## **8. Charity Gambling**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.



### III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2001	6,667.45	5,536.96	396.02	0.00	663.55	70.92
2002	6,505.89	5,170.67	481.03	n/a	768.04	86.15
2003	6,204.71	4,502.00	616.74	n/a	974.98	110.99

Source: GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	1,302,175	0.48%	57.32

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## LATVIA

### I. INTRODUCTION

Gaming in Latvia grew rapidly following independence in the early 1990s. Work on legislative acts for regulating lotteries as well as gambling organisation, supervision and control began in 1993. Since 1994, there has been strong state supervision established over gaming businesses in the Republic of Latvia. Arrangement of games of chance are permitted only when a special permission (license), in compliance with provisions stipulated by the law “On Gambling and Lotteries” is granted. A license can be issued only to companies incorporated with the Register of Enterprises of the Republic of Latvia.

The following games of chance are permitted in the Republic of Latvia:

- operations of the gambling slot-machines;
- activities of casinos (roulettes and card-tables);
- totalisator and betting;
- bingo;
- telephone games;
- lotteries;
- Internet games of chance.

Specific restrictions concerning arrangement of the games of chance are also provided by the law “On Gambling and Lotteries” (Section 21):

- participation in the games of chance is not allowed for persons younger than 18;
- games of chance must not be arranged in post or bank offices, in locations where mass culture activities are held, in the buildings of medical and educational institutions, government offices, in churches and cult buildings;
- games of chance must not be arranged in shops and markets, railway stations, airports, ports, unless having specially confined premises;
- arrangement of games of chance and lotteries is prohibited without regulations specifically approved by the Lotteries and Gambling Supervision Inspection;
- total prize value for lotteries and for a game of chance over the telephone must be no less than 45% from the sum total of ticket sales; the sum total of totalisator, betting and bingo prizes must be no less than 50% from the sum total of stakes being paid-in; and slot-machine prizes must be no less than 80% from the sum total of payments.

In addition, local governments are able to define areas where arrangement of games of chance shall be prohibited.

Lotteries and Gambling Supervision Inspection is an institution of direct administration under supervision of the Ministry of Finance that is responsible for the supervision of the arrangement of draws, gambling and lotteries of goods and services.

Under provisions of the law “On Gambling and Lotteries” the Inspection is able to apply pecuniary penalties for the established violations of laws and regulations, in an amount defined by the Code of Administrative Offences, to suspend operations of a company or branches thereof until the violation is eliminated, to refuse the granting of licenses or re-registration thereof, as well as to cancel the license for the arrangement of lotteries or games of chance.

The games of chance are very popular in Latvia (12,800 gambling devices for 2.35 million inhabitants), but there has recently been a public backlash linked to a belief that increased availability of gambling has led to an increase in the numbers of gambling addicts. Therefore, government is considering a reduction of the gambling market by specifying both territorial restrictions and a significant increase in gambling taxation rates. In 2005, It was anticipated that these concepts would be accepted in the Cabinet of Ministers, and the new requirements might become partially effective in 2006.

There are difficulties in providing accurate forecasts in regard to development trends for the next five years. However, it is believed that the market scope will be reduced, since higher requirements with respect to the location of game-halls, size of casinos, and technical requirements for gambling slot-machines will be specified constituting a basis for a large number of older gambling slot-machines that would be unable to meet the quality requirements and would therefore be removed from the market.

The total number of participants of the gambling market has remained relatively unchanged during the last five years. However, two companies have left the market, having become insolvent.

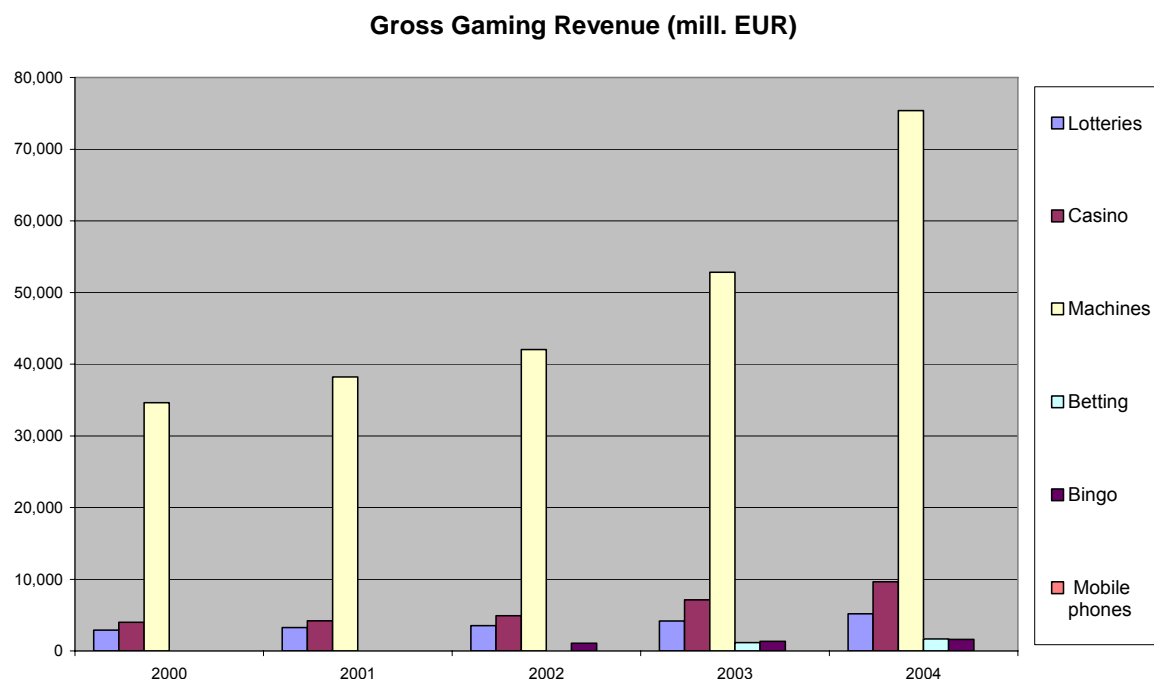
***Number of Gambling and Lottery Operators and Gaming Places in Latvia (2000 – 2004):***

	2000	2001	2002	2003	2004
Companies organizing gambling *	22	21	21	21	19
* slot machines	21	20	20	20	18
* casinos	7	7	7	8	8
* bingo	1	1	2	2	2
* betting	1	1	1	1	1
* phone games	-	-	1	1	1
Lottery companies	1	1	1	1	1
Number of slot machines	11,459	11,843	9,904	11,218	12,668
Number of roulette games	27	27	31	29	28
Number of card tables	96	107	113	119	110
Number of gaming halls	172	181	381	499	616
Number of casinos	22	22	21	18	15

*\*license for different types of games of chance may be received by one operator.*

*Source: Submission to the Enquiry from Lottery and Gambling Supervisory Inspection*

Gaming machines account for by far the largest segment of the gambling industry in Latvia. In 2004 their presence in the total gambling market exceeded 80%, with GGR of €75.4 million. The dominance of machine in the market is clearly seen from the graph below.



Source: Submission to the Enquiry from Lottery and Gambling Supervisory Inspection

**Gross Gaming Revenue (€ millions) and market share (%)**

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
<b>i. Lotteries</b>	2,909	6.8	3,244	6.9	3,523	6.8	4,159	6.2	5,170	5.5
<b>ii. Casino</b>	4,013	9.5	4,195	9.1	4,913	9.5	7,114	10.6	9,638	10.3
<b>iii. Machines</b>	34,638	81.7	38,218	81.9	42,027	80.9	52,831	79.1	75,381	80.4
<b>iv. Betting</b>	0,009	0.02	0,105	0.2	0,167	0.3	1,155	1.8	1,657	1.8
<b>v. Bingo</b>	0,848	2.0	0,893	1.9	1,085	2.1	1,352	2.0	1,599	1.7
<b>vi. Charities</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>vii. Media</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>viii. Sales prom.</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Mobile phones</b>	-	-	-	-	223	0.4	222	0.3	247	0.3
<b>TOTAL</b>	42,417	100	46,655	100	51,938	100	66,833	100	93,692	100

Source: Submission to the Enquiry from Lottery and Gambling Supervisory Inspection

The gambling industry is becoming an important industry in Latvia, contributing almost 1% to the annual Latvian GDP and gambling taxes account for 0.25 per cent of GDP.

**Ratio of the Gambling Industry in the Total Economic Structure of Latvia:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Gross Gaming Revenues (€ million)	42.417	46.655	51.938	66.833	93.692
Gambling specific taxes and duties (€ million)	8.245	9.023	11.925	13.122	17.038
Other business taxes (€ million)	2,311	2,307	2,629	4,351	6,640
All paid taxes in total (€ million)	10,556	11,330	14,554	17,473	23,678
All paid taxes to total GGR (%)	24.9	24.3	28.0	26.1	25.3
GDP (€ million)	6,667.2	7,353.9	8,095.3	8,996.2	10,471.5
Total GGR to GDP (%)	0.63	0.63	0.64	0.74	0.89
All paid taxes to GDP (%)	0.16	0.15	0.18	0.19	0.23

Source: Submission to the Enquiry from Lottery and Gambling Supervisory Inspection

There are many international players in the Latvian gambling market. Their participation rates are shown below. Most of them are members of the EU.

**Foreign Capital Invested in Latvian Gaming Business (2004)**

Countries	Amount of share capital (€millions)	Proportion in total share capital of gaming business (%)
Cyprus	5.165	19.1
Germany	3.709	13.7
Austria	3.201	11.8
Spain	2.322	8.6
The UK	0.946	3.5
Poland	0.761	2.8
Cuba	0.367	1.4
Sweden	0.288	1.06
Lithuania	0.232	0.86
The Czeck rep.	0.222	0.82
Isle of Man	0.189	0.7
Belgium	0.071	0.26
USA	0.030	0.11
Latvia	9.554	35.3
<b>Total amount of share capital of gaming business</b>	<b>27.06</b>	<b>100</b>

Source: Submission to the Enquiry from Lottery and Gambling Supervisory Inspection

The total number of full time employees is provided for every operator, but no information is provided about each gaming unit; therefore it is not possible to give information on employment in the different gaming sectors.

**Number of FTEs in Latvian Gambling Industry:**

Number Of Employees	2000	2001	2002	2003	2004
Lotteries	85	87	91	101	106
Other Gambling	2,395	2,488	3,240	4,543	6,542
TOTAL	2,480	2,575	3,331	4,644	6,648

Source: Submission to the Enquiry from Lottery and Gambling Supervisory Inspection

In accordance to Latvian normative acts, no companies from the gambling industry sector are obliged to pay Value Added Tax for gaming activities. However, all companies have to pay state duties (once a year) and gambling taxes (once a month in a one-twelfth ratio from the year's tax stake), which are levied over and above normal business taxes.

- **State duties (per year):**

- for organisation and operation of slot machines, bingo, roulette, cards and dice games for issuance of the special license (when first coming into the market) – €427,000;
- yearly re-registration of the special license – €35,600;
- permission to operate a casino – €28,500;
- permission to operate a gaming or bingo hall – €2,135;
- organization and operation of totalisator and betting - issuance of a special license – €42,700;
- issuance of a special license for national lotteries - €14,300;
- issuance of a special license for national instant lotteries - for each draw – €8,500.

- **Gaming taxes(per year):**

- slot machines, that are in casinos and gaming halls – €1,200;
- slot machines, that are outside casinos and gaming halls – €1,650;
- roulette tables – €28,200;
- card and dice tables – €6,830;
- bingo (depending on size of hall) – €22,500 to €31,300;
- totalizator and betting – €42,700;
- internet gaming – 10% from all bets paid and accepted;
- number lotteries – 8% from ticket sales;
- instant lotteries – 10% from ticket sales.

During June 2003 the Saeima approved amendments to the Lotteries and Gambling Law that stipulated the procedure for the operation of interactive gambling. Under the amendment, gambling companies wishing to use interactive telecommunications are required to have a minimum share capital of LVL 60,000 (about €86,000) and apply for an appropriate license. The gambling tax for interactive gambling has been set at 10% of sales.

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

There is only one State monopoly lottery operator, which is the joint-stock company **Latvijas Loto**. There are 106 full-time employees in Latvijas Lotto and this number has been steadily increasing over previous years. It is anticipated that employment will reach 115 in 2009.

**Summary of Latvian Lottery Market 2000 – 2004 (€ million):**

	2000	2001	2002	2003	2004
GGR from lotteries	2.909	3.244	3.523	4.159	5.17
Profit from lotteries	0.098	0.073	0.003	0.071	N/A
Profitability from lotter.(%)	3.35	2.27	2.89	2.418	N/A
Number of Employees	85	87	91	101	106

Source: Submission to the Enquiry from Latvijas Loto

Latvijas Loto's tickets are sold across a network of more than 1,400 points of sale across the nation via direct and indirect partners/agents. During 2003 the value of the Latvian lottery market reached approximately LVL 5.3m (€7.5 million).

The National Lottery is also subject to an additional state duty of LVL 10,000 (€14,200) for the issuance of a license for number lotteries and LVL 6,000 (€8,600) for instant lotteries. Regional lotteries pay an LVL 500 (€711) license fee. The tax for number lotteries is 8% of turnover (tickets sold) and for instant lotteries is 10% of turnover. Latvijas Loto pay 27% of the profits to the state budget for use of state capital. In addition, according to Latvian legislation, high winnings above LVL 500 (€711) are subject to 25% income tax.

At one time there were four or five small scale private companies that organised lotteries on a regional scale in Latvia. However, during 2003 these companies have disappeared and Latvijas Loto is now the only operator in lottery market.

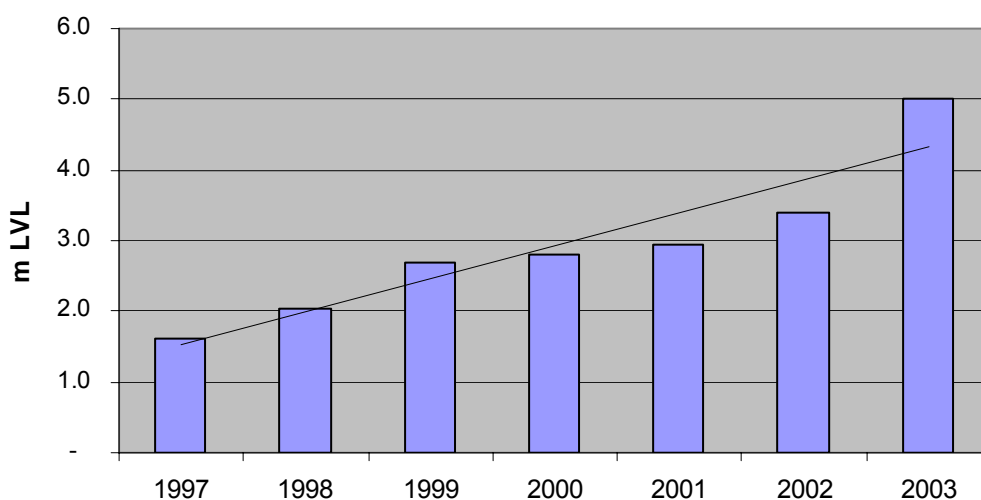
## 2. Casino Gaming

Between 2000 and 2004 the number of casinos in Latvia decreased from 22 to 15. This is largely due to additional costs imposed on casinos by the Lottery and Gambling law, which requires the following standards:

1. Numbers of tables must be at least 10 (roulettes and card tables) for casinos in Riga (the Capital city) and at least 5 tables for casinos outside Riga;
2. There must be video surveillance systems in casinos;
3. Registration and identification of visitors must be present in Latvia in compliance with the provisions of the "Money Laundering" Directive.

Therefore, it became not profitable to operate small casinos and casinos outside big cities. During 2004 and 2005 casinos were operated by eight companies.

Table game revenues are quite limited. During 2003 casino table GGR were LVL 5.0m (€7.1m). Gaming machine GGRs are included in the following section.

**Latvia Casino Table GGY (1997-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

#### **Number of Casino Operators in Latvia:**

	2000	2001	2002	2003	2004	Est.2005
<b>Casino</b>	7	7	7	8	8	8
<b>Mobile phones operator</b>	-	-	1	1	1	1

Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection

#### **Gross Gaming Revenue (mill.EUR) and Gambling Market Share (%):**

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
<b>Casino</b>	4.013	9.5	4.195	9.1	4.913	9.5	7.114	10.6	9.638	10.3
<b>Mobile phones</b>	-	-	-	-	0.223	0.4	0.222	0.3	0.247	0.3

Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection

Under the Latvian law on “Lotteries and Gambling” each casino operator must purchase a license at a cost of €28,450 each year plus fixed taxes on each table as well as a tax on GGR of 25%. Since January 2004 casino inspectors participate in casinos’ every day accounting procedures. Casinos do not pay VAT in accordance with Latvian normative acts. The amount of tax that operators pay is weighted according to the location of the property, as follows:

Gambling fixed taxes on each table and machine (per year) are as follows:

- slot machines, that are in casinos and gaming halls – €1,200;
- roulette tables – €28,200;
- card and dice tables – €6,830;



Other state duties (per year) are:

- for organisation and operation of slot machines, bingo, roulette, cards and dice games for issuance of the special license (when first coming into the market) – €427,000;
- yearly re-registration of the special license – €35,600;
- permission to operate a casino – €28,500;

A gambling fee (payment for the special license) is paid in the state budget, while 75% of revenues from the gambling tax are to be paid in the state budget and 25% in the budget of the local municipality. There are no special investment requirements for casino operators in Latvia.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

By 2004 Latvia had a total of 12,668 machines in operation across its 15 casinos and 616 gambling halls. This had risen from 7,255 machines located in 22 casinos and 106 gaming halls during 1997.

#### *Key Statistics of Latvian Gaming Machine Market:*

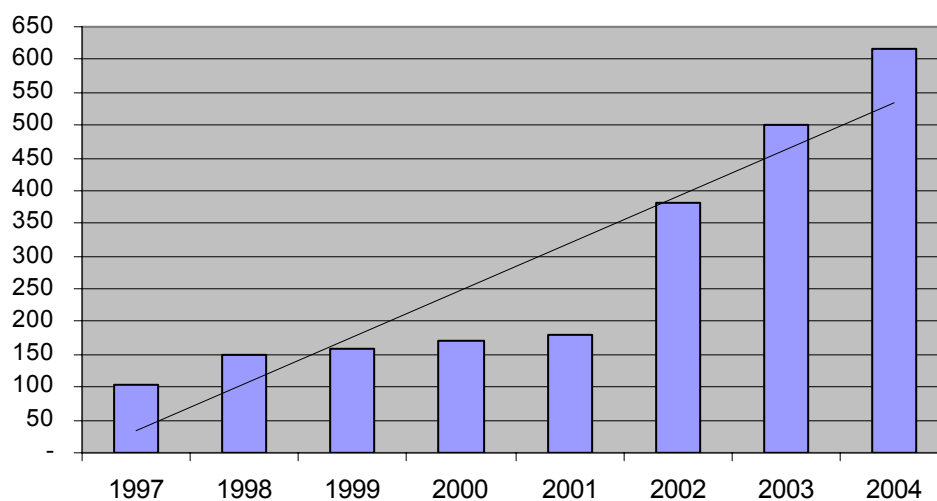
	2000	2001	2002	2003	2004
<b>GGR from Gaming machines (in €mil.)</b>	34.638	38.218	42.027	52.831	75.381
<b>Number of machines</b>	11,459	11,843	9,904	11,218	12,668

*Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection*

Gambling may be organised only within casino, gambling halls, bingo halls, as well as in venues of totalizator or bet stakes reception desks, when the relevant license of venue for arrangement of gambling is received. Operating of gambling slot-machines and equipment are permitted only when registration and marking has been carried out.

Games of chance may be arranged only in the locations and under the procedure provided by law:

- in bars and coffee-houses (no more than 5 slot-machines);
- in game-halls (at least 10 slot machines);

**Number of Gaming Halls (1997-2004)**

Source: Adapted from GBGC Report and from Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection

**Number of Gaming halls 2000-2004:**

2000	2001	2002	2003	2004
172	181	381	499	616

Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection

Operation of gambling slot-machines and equipment are permitted only when registration and marking has been carried out.

**Number of Gaming Machine Operators in Latvia:**

2000	2001	2002	2003	2004	Est.2005
21	20	20	20	18	18

Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection

A gambling fee (payment for the special license) is paid in the state budget, while 75% of revenues from the gambling tax are to be paid in the state budget and 25% in the budget of the local municipality.

#### 4. Betting

There was no horserace betting licenses in Latvia until 2000 when a tote license was awarded. The cost of a totalisator license is €42,600 per annum. Sports betting has also since been legalised in Latvia. However, there are no tradition, experience and knowledge from inhabitants of Latvia to participate Toto or betting activities.

**Number of Betting Operators in Latvia:**

	2000	2001	2002	2003	2004	Est.2005
Betting	1	1	1	1	1	1

Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection

A gambling fee (payment for the special license) is paid in the state budget, while 75% of revenues from the gambling tax are to be paid in the state budget and 25% in the budget of the local municipality.

## 5. Bingo

Bingo games are not very popular in Latvia. Therefore until 2003 there was only one Bingo operator in one Bingo Hall. From 2003 there are two operators with three halls in Latvia.

### **Bingo GGR (in € millions):**

2000	2001	2002	2003	2004
0.848	0.893	1.085	1.352	1.593

Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection

### **Number of Bingo Operators in Latvia:**

2000	2001	2002	2003	2004	Est.2005
1	1	2	2	2	2

Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection

A gambling fee (payment for the special license) is paid in the state budget, while 75% of revenues from the gambling tax are to be paid in the state budget and 25% in the budget of the local municipality.

## 6. Media Gambling Services

There are no media gambling operators in Latvia at present.

## 7. Sales Promotional Gambling

On 8 July 2003 the Parliament of Latvia accepted the Law on Lotteries of Goods and Services, which became effective on 1 January 2004. It is defined in the Law on Lotteries of Goods and Services that if a company producing, distributing or selling goods or providing services and for the purposes of distributing those goods or services wishes to arrange a lottery (including also mass media), it needs to get permission or should receive a confirmation concerning entering onto a register. When the prize fund announced by the lottery of goods or services is larger than €710, the lottery organizer should receive permission by submission of accurate rules of the lottery. When the prize fund announced by the lottery of goods or services is smaller than €710, the lottery organizer should notify the Inspection about the envisaged lottery.

It is clarified that pursuant to the law "On Taxes and Fees" the prize exceeding €710 is subject to the population income tax in an amount of 25%. Therefore the prize fund exceeding €710 shall be subject to the state fee of 25% from the total amount of the prize fund and shall be paid by the lottery organizer prior to receipt of the permission. Subject to requirements of the Law on Goods and Services, income from the said fee shall be transferred to the fund for construction of the National Library of Latvia.

Since 1 January 2004, when the Law on Lotteries of Goods and Services became effective, the Inspection has issued:

- 643 lottery permissions (for lotteries prize fund where it is larger than €710, as well as lotteries arranged by the press editions);
- 333 lottery confirmations (for lotteries prize fund where it is smaller than €710).

The total prize fund which was subject to a state fee was €1,878,000 and the state fee collected constitutes €470,000.

The law also forbids the organisation of trade lotteries for advertising alcoholic beverages, tobacco, pharmaceutical products and beer, and notes that these types of goods cannot be included as prizes in a lottery.

Income from the said fee is used for implementation of the design of the National Library of Latvia pursuant to provisions of the Law on Lotteries of Goods and Services.

#### ***Number of Sales Promotion Gambling Operators in Latvia:***

	2000	2001	2002	2003	2004	Est.2005
<b>Sales prom.</b>	-	-	-	-	976	1000

*Source: Submission to the Enquiry from the Latvian Lottery and Gambling Supervisory Inspection*

Revenues from the national lotteries tax are to be paid in the state budget, but revenues from local lotteries tax – in the budget of the municipality where the lottery is organised.

## **8. Charity Gambling**

There is no charity gambling operators in Latvia at present.

## **III. NATIONAL SUMMARY**

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	42.42	2.91	4.01	34.64	0.01	0.85
2001	46.66	3.24	4.20	38.22	0.11	0.89
2002	51.94	3.52	4.91	42.03	0.17	1.09
2003	66.83	4.16	7.11	52.83	1.16	1.35
2004	93.69	5.17	9.64	75.38	1.66	1.60

*Source: Data Provided by Stakeholders*

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2002	9792	0.53%	28.66

*Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.*

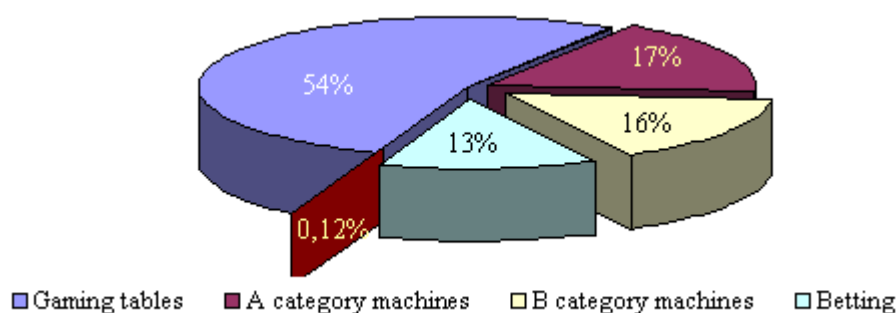
## LITHUANIA

### I. INTRODUCTION

Traditionally gambling, with the exception of lottery, has not been permitted in Lithuania due to the strong Catholic influence in the country. However, gaming was legalised in Lithuania the Gaming Law became effective in July, 2001. This Law established the conditions and procedures for the operation of gaming in the Republic of Lithuania of such types as machine gaming, bingo games, table games (roulette, card and dice games), totalizator and betting.

Amendments to the Law were made on 1 September 2002. One of the main changes brought by amendments were introduction of gaming machine categories (category A - gaming machines of unlimited payouts, which can be operated only in casinos; and category B - gaming machines with limited payouts, which can be operated only in gaming machine halls) (Source: GBGC Report)

#### ***Lithuanian Gambling Market Structure 2004 (excluding lottery):***

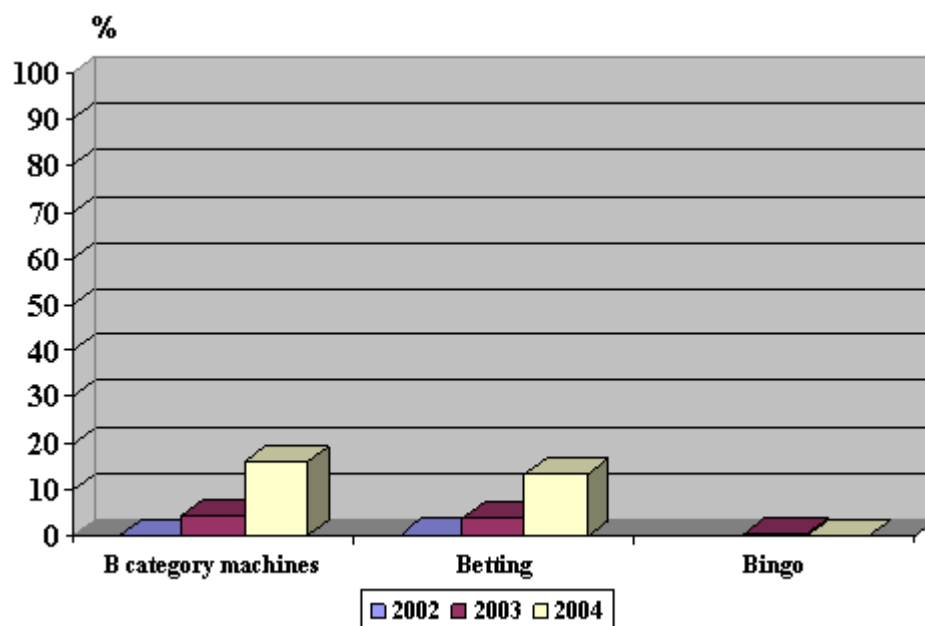


Source: State Gaming Control Commission, Annual Report 2004 (From the submission to the Enquiry from State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania)

#### ***The Dynamics of the Revenue Structure According to the Types of Gambling 2002 - 2004 (excluding lottery):***

	2002 year, %	2003 year, %	2004 year, %
Gaming tables	58.48	69.17	53.55
A category machines	41.24	22.01	17.38
B category machines	0.07	4.45	15.76
Betting centres	0.21	4.05	13.19
Bingo		0.32	0.12

Source: State Gaming Control Commission, Annual Report 2004 (From the submission to the Enquiry from State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania)

***The Changes of the Market Structure:***

*Note: Statistics on category A gaming machines and on gaming tables are not available.*

*Source: Lithuanian NGGBA (National Gambling and Gaming Business Association) publication in EUROMAT*

During the year 2004 the share of the market of B category machines increased by 11.3% and the share of betting increased by 9%. However it is clearly seen that they still have only a small portion of the market, and that the gaming houses establishments (casinos) still dominate the market.

**NGGBA (National Gambling and Gaming Business Association)** is the oldest and largest gambling and gaming business association in Lithuania. From the end of 1994 NGGBA strived for the legalisation of gambling in Lithuania and actively participated in this process. In May 2001, gambling in Lithuania was legalised.

**NGGBA** unites some of the companies who have licenses to organise gambling on B category machines, the betting companies, the main gaming business representative companies, and those companies importing and repairing gambling and gaming equipment. Another association, joining casino gaming operators and one betting operator is the **Association of Lithuanian Gaming Operators**.<sup>17</sup> Betting company Top Sport, being a member of NGGBA, together with another betting company Orakulas founded the Association of Betting Operators.

The State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania (hereinafter – Control Commission) is licensing and supervising the activity of subjects operating gaming in the Republic of Lithuania. Control Commission also controls how gaming operators follow the requirements of the laws and other legal acts regulating gaming operations since July 2001. Furthermore, the Control Commission controls and supervises national lotteries since January 2004

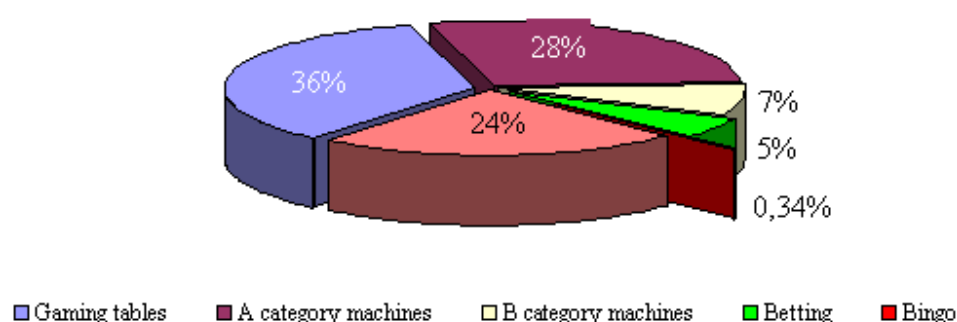
<sup>17</sup> More info on <http://www.lloa.lt/en/apie.htm>.

Note: betting is considered a type of gaming and is organized and regulated according to the Gaming Law. Prior to this, the Lithuanian Finance Ministry had supervised the lottery sector. Also at this time Lithuania's investment laws were changed making it far more attractive for foreign companies to invest directly within the nation.

The taxation period in Lithuania is quarterly. Gaming establishments (casinos) and gaming machine halls pay taxes according to the number of gaming machines: for each gaming table the tax is 12,000LTL (€3,400), for category A machines (in casinos), 1800LTL (€521), and for category B machines (in gaming machine halls) 600LTL (€174) per quarter. The organisers of bingo, totalisator, and the betting, pay 15% tariff from the gambling taxes base (GGR, the difference between pay-in and pay-out). The organisers of the lotteries pay 5% from the value of the distributed lottery tickets.

The State Gaming Control Commission was established to ensure the protection of the interests and rights of gamblers and gambling operators. Compulsive gamblers are not protected as a separate customer group at a legal level, but industry officials are looking at ways to address this issue. Currently, the Control Commission does not finance the prevention and treatment of problem gambling.

***Lithuanian Gambling Tax Contributions by Gambling Type 2004:***



*Source: State Gaming Control Commission, Annual Report 2004 (From the submission to the Enquiry from State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania)*

There is a fixed tax from each equipment item of the gambling market (gaming machines category A and B, gaming tables, bingo device). The amount of levied taxes, other conditions being equal, mostly depends on the number of equipment items in the market.

During 2003 there were six companies that among them operated Lithuania's 30 gaming arcades and 13 casinos. A Lithuanian gaming license is issued to an organisation for an unlimited period of time upon payment of the appropriate fees.

**The Number of Gambling Operators 2002 - 2005:**

Source: Submission to the Enquiry from State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania and Lithuanian NGGBA (National Gambling and Gaming Business Association) publication in EUROMAT.

	Company	The Number of Gambling Organisation Places											
		Gaming machine halls				Betting stations				Bingo halls			
		2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
1	JSC „Olympic Casino Group Baltija“	2											
2	JSC „Nesė“	1	1	3	4								
3	JSC „Lydia Ludic“	3	10										
4	JSC „Jokey club“		6										
5	JSC „Tete-a-tete“ kazino		3	23	34								
6	JSC „Egivela“		2	5	7								
7	JSC „Unigames“			8	11								
8	JSC „Top Sport“					3	33	70	83				
9	JSC „Orakulas“						19	35	42		1	1	1
10	JSC „Omnibetas“						9	13	17				
	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>22</b>	<b>39</b>	<b>56</b>	<b>3</b>	<b>61</b>	<b>118</b>	<b>142</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

**Lithuanian Gambling Overview:**

Location	2002	2003	2004
Category B Gaming Machine Halls	3	22	39
Casinos	4	11	14
Bingo Halls	-	1	1
Betting Stations	3	61	118

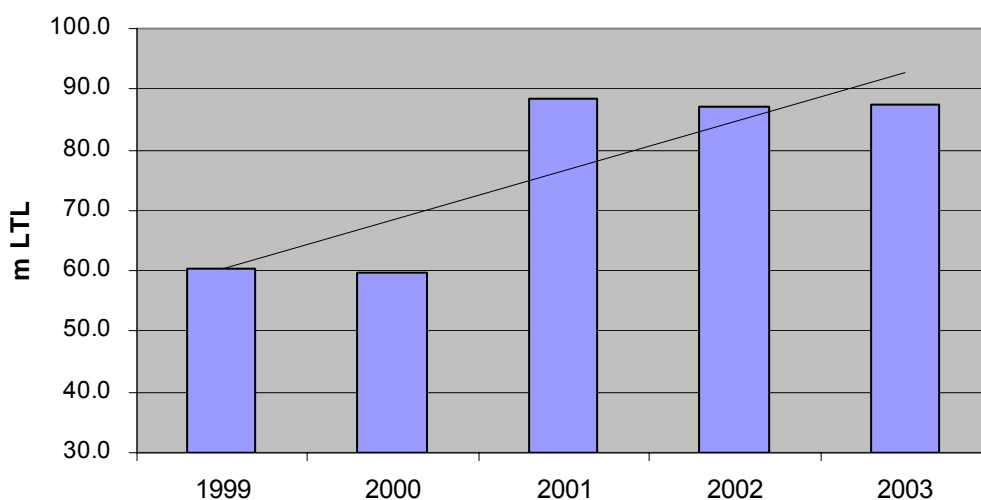
Source: Submission to the Enquiry from State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania.

**II. GAMING SECTOR ANALYSIS****1. Lotteries**

According to Lithuanian legal acts, lottery is not gaming and it is organized and regulated following the Law on Lotteries of the Republic of Lithuania. Three operators offer major national lotteries in Lithuania and are organised by the Joint Stock Company "**Olifeja**,"<sup>18</sup> the Joint Stock Company "**Žalgirio lotto**," and the Joint Stock Company "**Fortuna Baltica**". Among them, they offer lotto, keno and instant tickets as well as the popular lotteries Jega 1 and Jega 2. The largest Lithuanian lottery operator is Olifeja controls about 93% of the market. The leading betting operators are TopSport, Orakulas and Omnibetas.

<sup>18</sup> Note: 50 per cent share of Olifeja belong to National Olympic Committee



**Lithuanian Lottery Sales (1999-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

**The Olifeja Inc. Gross Gaming Revenue Statistics 2000-2005 (in Euros):**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>GGR (total)</b>	18,881,459	24,982,275	24,513,004	24,687,905	27,329,298	26,413,346
<b>Online (Bingo, Keno, Lotto)</b>	17,891,132	24,518,217	23,634,210	22,918,414	25,990,819	25,081,094
<b>Instant</b>	990,327	464,058	878,794	1,769,491	1,338,479	1,332,252
<b>Internet</b>	0	0	0	0	0	0

**The Olifeja Inc. Gross Gaming Revenue Statistics (forecasted) 2006-2010 (in Euros):**

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>GGR (total)</b>	27,200,000	28,300,000	29,600,000	30,800,000	<b>33,400,000</b>
<b>Online (Bingo, Keno, Lotto)</b>	25,500,000	25,700,000	25,800,000	25,800,000	25,900,000
<b>Instant</b>	1,400,000	1,600,000	1,800,000	2,000,000	2,500,000
<b>Internet</b>	300,000	1,000,000	2,000,000	3,000,000	5,000,000

Source: Submission to the Enquiry from Lithuanian Lottery - Olifeja Inc.

According to Lithuanian regulations, the lottery prize fund shall account for not less than 50 percent of the face value of lottery tickets. When operating lotteries, a tax rate of 5 percent is imposed on the lottery tax base. These 5% goes to the general state budget, and the remaining 8% going to charities and sponsorships.

***The Olifeja Inc. Taxes and Other Payments (actual and forecasted) 2000-2010  
(in Euros):***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Taxes (rate and actual paid)</b>	<b>944,073</b>	<b>1,249,114</b>	<b>1,225,650</b>	<b>1,234,395</b>	<b>1,366,465</b>	<b>1,320,667</b>
<b>Good Causes contributions</b>	<b>1,510,517</b>	<b>1,998,582</b>	<b>1,961,040</b>	<b>1,975,032</b>	<b>2,186,344</b>	<b>2,113,068</b>
	2006	2007	2008	2009	2010	
<b>Taxes (rate and actual paid)</b>	<b>1,360,000</b>	<b>1,415,000</b>	<b>1,480,000</b>	<b>1,540,000</b>	<b>1,670,000</b>	
<b>Good Causes contributions</b>	<b>2,176,000</b>	<b>2,264,000</b>	<b>2,368,000</b>	<b>2,464,000</b>	<b>2,672,000</b>	

*Source: Submission to the Enquiry from Lithuanian Lottery - Olifeja Inc.*

Currently, the Olifeja tax contributions are 5% a year and contributions to good causes attract an 8%. License requirements and fees paid by the company was €2,900 for every game until 2004. From 2004, these are included in the lottery company licensing.

***The Olifeja Inc. Employment and Distribution Network (actual and forecasted)  
2000-2010:***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Employment (total)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>103</b>	<b>103</b>
<b>direct</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>81</b>	<b>82</b>	<b>82</b>
<b>indirect</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>
<b>Number of outlets</b>	<b>800</b>	<b>900</b>	<b>1,060</b>	<b>1,300</b>	<b>1,360</b>	<b>1,500</b>
	2006	2007	2008	2009	2010	
<b>Employment (total)</b>	<b>107</b>	<b>110</b>	<b>112</b>	<b>114</b>	<b>115</b>	
<b>direct</b>	<b>85</b>	<b>87</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	
<b>indirect</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	
<b>Number of outlets</b>	<b>1,500</b>	<b>1,520</b>	<b>1,550</b>	<b>1,570</b>	<b>1,580</b>	

*Source: Submission to the Enquiry from Lithuanian Lottery - Olifeja Inc.*

Lithuania's lottery is considered a mass-market game and so is allowed to be sold through Government institutions and be advertised freely. At present lotto is available over the telephone, branded as Telelotto.

## 2. Casino Gaming

Following the gaming law passed by Lithuania's Parliament in July 2001, the nation's first legal casino was opened in March 2002. Since then, three additional casino properties have opened. Casino Planet opened in May 2002 and the Grand Casino (JSC "Olympic Casino Group Baltija"), operated by the Estonian Olympic Group, opened later in 2002 in Vilnius. Another casino was opened in Vilnius in 2003 by Great Canadian Europa.

### **Number of Lithuanian Casinos 2002-2004:**

Location	2002	2003	2004
Casinos	4	11	14

Source: Adapted from GBGC Report..

### **Lithuanian Gaming Devices:**

Location	2002	2003	June 2004
Category A Gaming Machines in Casinos	169	522	626
Casino Gaming Tables	28	100	110

Source: Submission to the Enquiry from State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania.

The gaming machines operated within casinos are designated category A devices and as such are permitted unlimited payouts though they are subject to a higher tax rate.

### **Casino Fees and Taxes:**

<b>License Fee</b> (paid once, at the time of receiving the license)	
Casino- Table and Category A Gaming Machines	LTL 10,000 (€2,900)
<b>Fee to Open a Casino or Arcade</b>	
Casino- Table and Category A Gaming Machines	LTL 30,000 (€8,700)
<b>Gaming Taxes</b> (fixed tax fee per device):	
Category A Gaming Machines	LTL 1,800 (€521) per quarter
Gaming Table	LTL 12,000 (€3,500) per quarter

Source: Lithuanian NGGBA (National Gambling and Gaming Business Association) publication in EUROMAT

In 2005, there were a total of 13 casinos operating across Lithuania with a total of 110 tables and 626 slots. According to the Control Commission, during 2003 Lithuania's casinos generated a GGR of LTL 43.6 million (€12.63 million). In 2003 tables generated LTL 25.2 million (€7.3 million) in GGR while category A gaming machines had a GGR of LTL 18.4 million (€5.3 million). The revenue of the companies organising casino gambling made 54.1% of the total gambling market.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

Gaming machines became legal with the legalization of gaming in Lithuania and with the first edition of the Gaming Law in July 2001. Gaming machines were operated in gaming machine halls since legalization of gaming in 2001. On 1 September 2002 amendments to the Gaming Law came into effect. They introduced some changes in the gaming machine sector: gaming machines were divided into categories A (unlimited payouts) and B (limited payouts). Since then gaming machines of category A can be operated only in casinos (together with gaming tables) and the machines of category B can be operated only in gaming machine halls.

#### *Lithuania Gaming Devices:*

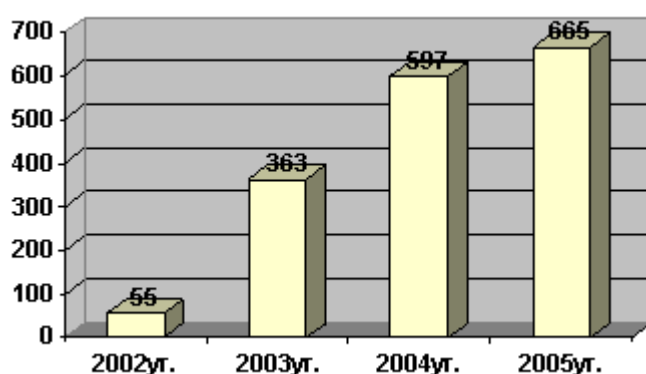
Location	2002	2003	May 2004	End 2004	Q1 2005
Category B Gaming Machines in Gaming Machine Halls	55	363	498	597	665
Number of Gaming Machine Halls			30	39	44
Number of machines per Gaming Machine Hall			17	15	15

Source: Lithuanian NGGBA (National Gambling and Gaming Business Association) publication in EUROMAT

In their first full year of operation in 2003, category B gaming machines generated a GGR of LTL 1.4 million (€405,000). By the end of 2004 there were 39 arcades with 597 B category machines in Lithuania. Compared to the year 2003 the number of arcades had increased by 18 (66%). During the first quarter of 2005, the number of gaming arcades increased by five.

Compared to the year 2003 the number of B category machines increased by 234 units (i.e. 64 %). During the first quarter of 2005 the total number of B category machines increased by 68 units, which made a total of 665 category B gaming machines in the market. As of May 2006, there are seven accredited foreign laboratories and 1 national testing laboratory.

#### *The Number of Gaming Machines of Category B 2002 - 2005*



Source: Lithuanian NGGBA (National Gambling and Gaming Business Association) publication in EUROMAT

**Fees and Taxes for Category B Gaming Machines in Arcades:**

<b>Annual License Fee</b>	LTL 10,000 (€2,900)
<b>Fee to Open an Gaming Machine Halls</b>	LTL 20,000 (€5,800)
<b>Gaming Taxes</b> (fixed tax per device)	LTL 600 (€174) per quarter

Source: Lithuanian NGGBA (National Gambling and Gaming Business Association) publication in EUROMAT

In 2004 there were five companies organising gambling on B category machines.

**Statistics of Companies Organising Gambling on B Category Machines:**

Reporting period	Turnover LTL(EUR)	Payment of prizes LTL(EUR)	GGRs LTL(EUR)	Number of companies	Number of gaming devices
I quarter, 2004 yr.	8,546,445 (2,475,221)	6 912 980 (2,002,137)	1,633,465 (473,084)	5	450
II quarter, 2004 yr.	11,212,699 (3,247,422)	9,511 773 (2,754,799)	1,700,927 (492,622)	3	366
III quarter, 2004 yr.	13,335,468 (3,862,218)	11,241,731 (3,255,830)	2,093,737 (606,388)	3	502
IV quarter, 2004 yr.	21 450 045 (6,212,362)	18 045 657(5,226,383)	3 404 389 (985,979)	3	597
<b>Total 2004 year</b>	<b>54 544 658 (15,797,224)</b>	<b>45 712 141 (13,239,151)</b>	<b>8 832 517 (2,558,073)</b>	<b>3</b>	<b>597</b>
2003 year indexes:	7 551 741 (2,187,135)	6 144 188 (1,779,479)	1 407 554 (407,655)	5	363
I quarter, 2005 yr.	23,117,313 (6,695,236)	19,585,349 (5,672,309)	3,531,964 (1,022,927)	3	665

Source: Lithuanian NGGBA (National Gambling and Gaming Business Association) publication in EUROMAT

The income of the companies organising gambling on B category machines (two companies stopped their activity) increased 7.2 times and in 2004 was 54.5 million LTL (€15.8 million); in 2003 it was 7.5 million LTL (€2.2 million). The revenue of the companies organising gambling on B category machines comprised 16% of the total gambling market.

**4. Betting**

In 2004 there were only three companies organising betting in Lithuania. The two leading betting operators are Topsport Lazybu Bendrove, with 27 outlets in 2003, and Orakulas, which operated 14 outlets. A third operator is Omnibet, a relatively new entrant to the Lithuanian sports betting market. The number of betting locations in Lithuania expanded rapidly at the beginning of the decade, as is shown in the following table:

**Betting Locations in Lithuania 2003 - 2005:**

	2003	2004	Q1 2005
Number of betting stations	61	118	123

Source: Submission to the Enquiry from State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania.

According to Law on Lottery and Gaming Tax, operators of bingo, totalisator and betting pay a tax rate of 15% on the lottery and gaming tax base.

***The Statistics of Companies Organising Betting:***

Reporting period	Turnover LTL(EUR)	Payment of prizes LTL(EUR)	GGRs LTL(EUR)	Number of companies	Number of betting centres
I quarter, 2004 yr.	9,619,870 (2,786,106)	8,103,320 (2,346,883)	1,516,550 (439,223)	3	92
II quarter, 2004 yr.	13,551,310 (3,924,730)	11,465,450 (3,320,623)	2,085,860 (604,106)	3	109
III quarter, 2004 yr.	13,363,141 (3,870,233)	12,160,304 (3,521,867)	1,203,837 (348,655)	3	111
IV quarter, 2004 yr.	13 243 007 (3,835,439)	11 019 347 (3,191,423)	2 223 659 (644,016)	3	118
<b>Total 2004 year.</b>	<b>49 778 328 (14,416,800)</b>	<b>42 748 421 (12,380,798)</b>	<b>7 029 907 (2,036,001)</b>	<b>3</b>	<b>118</b>
2003 year indexes:	7 729 593 (2,238,644)	5 458 242 (1,580,816)	2 271 350 (657,828)	3	61
I quarter, 2005 yr.	15,368,884 (4,451,136)	12,691,883 (3,675,823)	2,677,001 (775,313)	3	123

*Source: State Gaming Control Commission, Annual Report 2004 (From the submission to the Enquiry from State Gaming Control Commission of the Republic of Lithuania)*

The turnover of companies organising betting in 2004 was 48.9 million LTL (€14.2 million) compared to 7.7. million LTL (€2.23 million) in 2003. The revenue of the companies organising betting was 13% of the total gambling market.

## **5. Bingo**

In the case of Lithuanian bingo, there is a flat rate of 15% tax charged on gross profits. There is only one Bingo hall in operation in Lithuania. The revenue of the company organising bingo was 0.12% of the total gambling market.

## **6. Media Gambling Services**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## **7. Sales Promotional Gambling**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2001	26.92	24.98	0.90	0.00	1.03	n/a
2002	29.33	24.51	3.38	0.00	1.44	n/a
2003	40.72	24.69	13.52	0.49	2.03	n/a
2004	31.92	27.33	n/a	2.56	2.04	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	16,270.9	0.25%	11.76

Note: 1 EUR = 3.4528 LTL

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis

## LUXEMBOURG

### I. INTRODUCTION

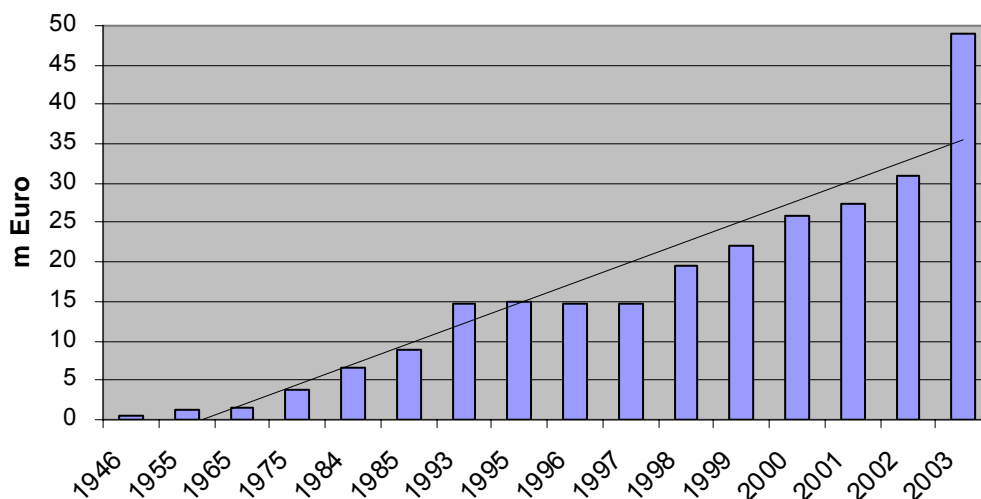
Prior to 1977 the only form of gambling that was permitted in Luxembourg was a lottery. In 1977, casino gaming was legalised and today Luxembourg has one casino, Casino 2000, located at Mondorf Les Bains.

### II. GAMING SECTOR ANALYSIS

#### 1. Lotteries

The **Loterie Nationale of Luxembourg** was founded in 1945. The lottery commenced by offering a traditional monthly draw. In 1985 the Loterie Nationale introduced instant tickets, for sale. By 1997 the sales of instant tickets had surpassed those of the draw game, *Zubito*.

**Loterie Nationale Sales (1946 to 2003)**



Source: Adapted from GBGC Report

During 2003 the Loterie Nationale's sales were €48.7m. The lottery offers instant and Zubito, with the majority of sales on instant tickets. In 2005, estimated sales of Loterie Nationale was €68 million. The company employs 30 people and has approximately 500 sales outlets.

#### 2. Casino Gaming

Luxembourg has one casino, **Casino 2000**, located at Mondorf Les Bains, which is the only thermal spa in Luxembourg. The property is aimed at the tourist market. **Casino 2000** offers a gaming room with 218 super jackpot draw poker, slot and bingo machines, as well as six table games. (Source: GBGC Report)



### **3. Machine Gambling Outside Casinos**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

### **4. Betting**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

### **5. Bingo**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

### **6. Media Gambling Services**

Luxemburg's television industry is reputed to be of great importance. This might lead one to believe that the relevant operators derive considerable revenue from the provision of media gambling services. However, no relevant information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavour and it is therefore not possible to undertake any meaningful discussion of this sector.

### **7. Sales Promotional Gambling**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

### **8. Charity Gambling**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## II. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2001	55.42	14.19	41.24	n/a	n/a	n/a
2002	73.43	13.43	60.00	n/a	n/a	n/a
2003	96.58	18.68	77.91	n/a	n/a	n/a

Source: GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2002	22,805	0.32%	215.44

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis

## MALTA

### I. INTRODUCTION

Since the introduction of the first on-line betting licences in 2000, the **Maltese Lotteries and Gaming Authority** (LGA) has developed its methodologies to regulate the procedures of remote gaming operations, and in April 2004, revamped Remote Gaming Regulations were published. Malta became the first EU member state to regulate Remote Gaming. The definition of remote gaming is technology-neutral, encompassing any type of gaming using a means of distance communication (including internet, digital TV, mobile phone technology, telephone and fax).

The sector dynamics of remote gaming coupled with the technology convergence created the need for re-modelled regulatory framework and as a result the LGA has ended the second Phase of new draft regulations of Remote Gaming. These should be published in 2006. As of May 2006, the Lotteries and Gaming Authority had processed over 150 remote gaming licenses.

Detailed procedures relating to control systems, gaming systems and the financial protection of players, are intended to create an environment where licensees can work virtually free from any grey areas. Licensees can apply under one or more of the four classes of licenses. Regulation is based on the principle of creating a controlled environment that can be readily monitored and kept in check. On the other hand, operators want to see tangible proof of the benefits of regulation.

Under the Remote Gaming Regulations, servers must be located in Malta. In practice, this means that the systems of internal controls, administrative and accounting procedures, including the processes to accept the stake and the bet and conclude the transaction, have to be in Malta. Accordingly, it has been ensured that the Lotteries and Gambling Authority has full access to and thorough control over the critical systems of the licensees.

Anti-money laundering provisions are strictly enforced. Malta wants to ensure that all licensed gaming is untainted by criminality. As of 2005, the Lotteries and Gambling Authority had issued sixty remote gaming licenses.

#### **Number of remote licenses issued:**

Class	Number of licenses
Class 1 licenses	17
Class 2 licenses	31
Class 3 licenses	6
Class 4 licenses	6

*Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority*

Class 1 gaming licenses are distributed to companies that provide online casino-style games, games of chance, and games that use a random number generator. Class 2 licenses cover operators of online sports books and betting exchanges. Companies that promote and advertise on behalf of gaming companies from Malta are covered by a Class 3 license with any company that hosts or manages an online gaming operator (excluding the licensee)

required to have a Class 4 License. Organisations may apply for one, all, or any combination of the four licenses.

To qualify for a license, an applicant must be a limited liability company registered in Malta. The initial fee for issuing a license for each of the four classes has been set at MTL 1,000 (€2,300). Licensed companies are then required to pay an annual fee of MTL 3,000 (€6,900), with the cost of renewal at the end of the five-year term being MTL 500 (€1,200). Renewal applications must be made in the form specified by the Lotteries and Gaming Authority and should be received at least 60 days before the expiration of the existing license.

The Maltese license allows online companies to operate in a global market place offering a product portfolio consisting of betting, casino, poker, totalisator, lotteries and soft games. All Internet gaming licensees are liable to pay the Lotteries and Gaming Authority on behalf of the Government MTL 2,000 (€4,600) per month during the first six months after issue of the license and subsequently MTL 3,000 (€6,900) per month for the entire duration of the license period. If a site is operated by a Class 4 Remote Gaming licensee, the licensee who operates the hosting platform does not pay any tax for the first six months after the issue of the license and then MTL 1,000 (€2,300) per month for the subsequent six months and subsequently MTL 2,000 (€4,600) per month for the remainder of the duration of the license. Licensees operating from the hosting platform are liable to pay MTL 500 (€1,200) per month. The gaming industry does not pay any VAT on their services in Malta.

#### ***GGR of the Gaming Sector for 2003 in Euros:***

<b>Online Betting</b>	<b>Land-based Casinos</b>	<b>Land-based Lottery</b>	<b>Land-based Betting</b>	<b>Land-based Bingo</b>	<b>TOTAL</b>
65,922,693.82	23,088,704.52	23,125,038.05	0.00	1,267,202.18	113,403,638.57

*Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority*

GDP of Malta for year 2003 was 4,168,202,576.20 EUR (ESA 95). So the GGR as a % of GDP is estimated to be approx. 2.72%

Expekt.com is a good example of a Malta internet-based gambling company. It is one of the top ten online gaming companies on the European market and the largest one in the Scandinavian market with a gaming turnover of about €1,4 billion in 2004. Their gaming turnover (on stakes) for the last four years is below, most of which came from EU countries.

#### ***Expekt.com turnover:***

2001	50 € MILLION
2002	80 € MILLION
2003	330 € MILLION
2004	1,370 € MILLION

*Source: Submission to the Enquiry from the Expekt.com*

Their Maltese class 4 remote gaming license requires them to pay 0,5 % tax on accepted bets to a maximum of 200.000 MTL (about €465,000) per annum. In addition, a fixed fee for casino, soft games and lottery through a license of 500 MTL/month (€1,200) needs to be paid. Also, for the Maltese license the following fees apply:

Application fee: 1,000 MTL (€2,300)  
 License fee: 3,000 MTL/annum (€7,000)  
 Renewal fee: 500 MTL (€1,200)

Expekt.com's companies, as of 2005, employed 94 people. During the last five years they had the following number of employees:

***Number of People employed in Expekt.com:***

2001	15
2002	30
2003	51
2004	65
2005	94

*Source: Submission to the Enquiry from the Expekt.com*

## **II. GAMING SECTOR ANALYSIS**

### **1. Lotteries**

In 1922 the Maltese Lotto Act was first enacted. Between 1999 and 2003 the National Lottery consisted of five games (Lotto, Grand Lottery, Scratch Lottery, Tiritombla and Super 5). In April 2004 the National Lottery was privatised and a license awarded to Maltco Lotteries Ltd. The license is exclusive for a period of seven years. The company is 73% owned by Intralot, with local Maltese businessmen owning the remaining 27%.

The company will operate existing games, such as Lotto and scratch tickets and will also introduce sports betting, keno and other number games. Maltco also plans to offer its games via alternative networks. Intralot will invest approximately €30 million including €18.5 million on a license fee. The company will install an online network in Malta using its Coronis terminals and Lotos software.

***Aggregate Annual Gross Gaming Revenue Paid before Privatisation (1999 - 2003)***

<b>YEAR</b>	<b>Agg. Annual Gross Gambling Revenue (LM)</b>	<b>Agg. Annual Gross Gaming Revenue (Euro)</b>
1999	10,602,502	24,709,449
2000	9,298,339	21,670,058
2001	10,327,523	24,068,602
2002	9,932,947	23,149,031
2003	10,248,469	23,884,364

*Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority*

## 2. Casino Gaming

Currently there are three licensed casino operators on the Maltese island: Dragonara Casino (first licensed operator); Oracle Casino, and Casino di Venezia. The casino licenses are issued for a ten year period. At present, the license fee is 20,000 Maltese Liri (€69,000) per year, which is payable to the Authority.

The gaming taxes vary between casino table games and gaming machines. Table Games are taxed at 36% of total gross gaming revenues of all table games played at the casino and at 15% of the gross gaming revenues on all table games dedicated to the junkets.

The gaming machines are taxed at 40% of total gross gaming revenues of all gaming machines played at the casino and 25% of the gross gaming revenues on all gaming machines dedicated to the junkets.

### ***Aggregate Annual Casino Gross Gambling Revenue 1999 - 2003:***

<b>YEAR</b>	<b>Agg. Annual Gross Gambling Revenue (LM)</b>	<b>Agg. Annual Gross Gaming Revenue (Euro)</b>
1999	5,327,212	12,415,227
2000	7,314,190	17,045,939
2001	7,050,042	16,430,334
2002	9,232,912	21,517,578
2003	9,984,368	23,268,869

*Note: For casinos 'Aggregate Annual Gross Gaming Revenue' is comprised of the winnings from tables, slot machines and junkets.*

*Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority*

The three casinos are situated in different parts of the island and are of paramount importance to the entertainment and gaming industry in Malta. They engage a large number of employees and are a significant source of foreign investment. The casino operators are licensed and regulated under the Gaming Act 1998 and Gaming Regulations 1998 by the Lotteries and Gaming Authority of Malta.

The International Casino Dragonara Palace was initially operated by Accor Casinos, but since Accor Casinos joined with Lucien Barriere in 2005, the casino is now operated by Groupe Lucien Barriere. The Dragonara Casino offers 174 slots and 21 tables, as well as a 12-seat Royal Ascot mechanized horse racing facility. The Italian-operated Casino di Venezia includes 49 slots and 14 tables and the Oracle Casino, operated by Malta's Tumas Group, offers 133 slots and 20 tables. Altogether, there are approximately 55 tables and 256 slot machines in casinos in Malta.

In addition there are now plans for a more up-market waterfront casino property. The Lazzetto Casino and Entertainment Destination is to be developed on Manoel Island in a 17<sup>th</sup> century quarantine hospital. The 17<sup>th</sup> century fort is to be developed as a cultural, arts and culinary destination which will also include restaurants, retail areas, seminar and conference facilities, a health club, leisure facilities and possibly a spa. It is estimated that the development will be completely operational by 2012.

According to Section 20 of the Gaming Act 1998 and Gaming Regulations 1998 no person is permitted to be employed or work in a casino as a casino employee, casino manager, or junket leader, unless they are in possession of a license granted by the Authority. The three casinos currently engage 376 employees.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

Amusement games and amusement machines will eventually be regulated by regulations drafted under the Lotteries and Other Games Act, 2001. All present amusement machines are regulated by Legal Notice 43 of 1988.

Regarding Video Lottery Terminal (VLT) Games, preliminary draft regulations have been finalised by the Lotteries and Gaming Authority of Malta and submitted to the Government for its consideration. Various categories in the supply and operation chain will be licensed.

### 4. Betting

Since the passing of the new legislation, the Maltese Lotteries and Gaming Authority is now able to grant a license to an approved racing club to operate racecourse bets on horse races and sweepstakes in connection with horse races. Article 42 of the Lotteries and Other Games Act 2001 (Fifth Schedule), that is not yet in force, deals with Racecourse Bets and Sweepstakes. Article 42(1) defines the method of operating and playing a sweepstake. According to Article 42(2) a racecourse betting license remains in force for one year after the date of issue. To date racecourse bets and sweepstakes are regulated by the Racecourse Betting Ordinance. Prior to the legislation, Malta did have a small betting industry based around activities at the Marsa Race Track and a handful of black market off-course facilities. (Source: GBGC Report)

During the autumn of 2000 the Maltese Government passed legislation enabling online betting centres to be established. A large number of companies from around the world expressed interest in Malta, with approximately 20 licenses being issued with more being processed, despite there being an initial concern that the abolition of the deduction in the UK and the reduction of betting tax in Ireland would ultimately cause a mass bookmaker exodus from the island.

Internet betting operators are subject to a 0.5% tax on handle, with betting exchanges paying 0.5% on the sum of all net winnings calculated per player per betting market. On pool betting, the online tax rate is equivalent to 0.5% on the aggregate of stakes paid. The ceiling on tax payable per annum with respect to any single license is MTL 200,000 (€466,000). Companies who are granted a Maltese license are not permitted to take bets from the island's citizens.

### 5. Bingo

Currently there are four Bingo operators in Malta. The first bingo hall started its initial operations in April 2001. Two more bingo halls opened in year 2002, whilst the fourth bingo hall started its operations in May 2004.

The new Commercial Tombola (BINGO) Regulations 2005 were still awaiting Government approval toward the end of 2005. To date, commercial bingo halls are regulated by Tombola (Bingo) Regulations 2000, under the Public Lotto Ordinance. However, the new regulations are expected to permit two classes of licenses:

- Class 1 Tombola (Bingo) Hall License with a seating capacity of not less than one hundred and fifty, for a period of one year.
- Class 2 Tombola (BINGO) License with a seating capacity of not less than one hundred and fifty, for a period of six months.

The license paid on a submission of an application, by the licensee to the Authority (only once), for all classes of Tombola (Bingo) Halls is 500 LM. When licenses are approved, the following fees will need to be paid:

- Class1 - 12 000 LM per annum;
- Class 2 - 7 000 LM for every six calendar months.

In addition, all classes of Tombola (Bingo) Hall Licensees have to pay gambling tax:

- On the value of the scoresheet – ten per cent (10%)
- On the total revenue from entrance fees – thirty per cent (30%)

At least 60% of the revenue from the sale of score sheets has to be allocated to prizes. The commercial bingo halls are currently subject to gaming duty of twenty (20) per centum on turnover.

**Total Bingo Duty Paid 2001 - 2004 (LM):**

Year	Duty
2001	48,345
2002	130,183
2003	175,457
2004	242,403

Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority

**Bingo Gross Gaming Revenue 2001 - 2004:**

Year	Agg. Annual Gross Gambling Revenue (LM)	Agg. Annual Gross Gaming Revenue (Euro)
2001	96,692	225,344
2002	260,367	606,793
2003	362,598	845,046
2004	484,807	1,129,857

Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority

For commercial bingo halls the 'Aggregate Annual Gross Gaming Revenue' is considered to be money staked, less money paid out in prizes or winning. The figures reflect the aggregate performance of the four bingo halls operating in Malta.

Although it is too early to carry out any sort of analysis to forecast the future turnover, the above figures indicate that the aggregate revenue has been steadily on the increase. Moreover, new companies have applied for licenses to operate bingo halls in Malta which imply positive expectations for future growth.

Bingo establishments employ 47 full-time employees and 40 part-time employees.

## 6. Media Gambling Services

The Broadcasting Media Games are regulated by the Lotteries and Other Games Act 2001, but the relevant provisions are not yet in force.



**Director of Public Lottery (DPL) Permits (Advertising/Private Lotteries) 2000 - 2004:**

Year	Value of Prizes (LM)	25% Duty	Prizes of Exempted Permits (LM)	Duty Waived (LM)
2000	187,579	46,894	67,260	16,815
2001	114,458	28,614	74,098	18,524
2002	93,404	23,351	103,031	25,757
2003	195,049	48,762	81,141	20,285
2004	138,370	34,592	80,535	20,133

Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority

**7. Sales Promotional Gambling**

Commercial Communication Games are envisaged in the Lotteries and Other Games Act, 2001, but the relevant provisions are not yet in force.

**8. Charity Gambling**

The provisions of the Lotteries and Other Games Act, 2001 relating to non-profit games are not yet in force. At present, small and non-profit games fall under the Public Lotto Ordinance. The entities eligible for operating small games are philanthropic entities, sports associations and religious entities. If the prize fund does not exceed fifty Maltese liri (50 LM), the game is exempt from duty. If the prize fund exceeds 50 LM, the respective entity is required to obtain a DPL (Director of Public Lottery) permit from the Lotteries and Gaming Authority, in order to operate the game. In future they will be regulated by the Lotteries and Other Games Act, 2001 and exempted from licensing requirements.

**Non-profit Organisations Duty Paid Under The Provisions of the Public Lotto Ordinance (ML):**

					Number of Sessions/ Games	TOTAL DUTY (70% refundable)
<b>2004</b>	September	October	November	December		
	825	1,365	1,320	900	295	4,425

					Number of Sessions/ Games	TOTAL DUTY (70% refundable)
<b>2005</b>	January	February	March	12-Apr		
	795	1,095	705	405	200	3,000

Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority

**Total Duty 30% Paid After Refund of 70% 2004 – 2005 (partial years):**

2004	2005
1,327 LM	9,00 LM

Source: Submission to the Enquiry from the Maltese Lotteries and Gaming Authority

### III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2001	143.11	24.07	16.43	0	102.39	0.23
2002	124.05	23.15	21.52	0	78.77	0.61
2003	113.92	23.88	23.27	0	65.92	0.85

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2002	4168.20	2.733%	286.74

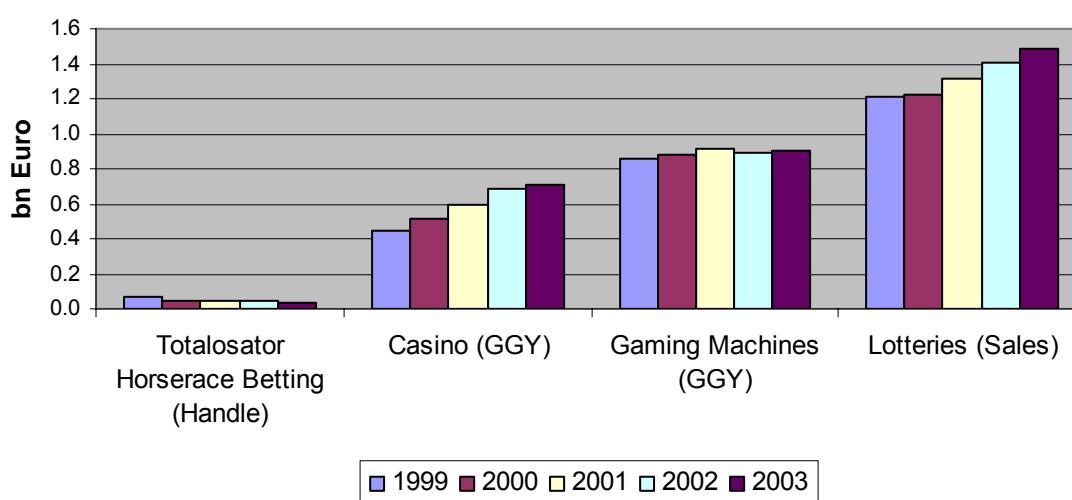
Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis

## NETHERLANDS

### I. INTRODUCTION

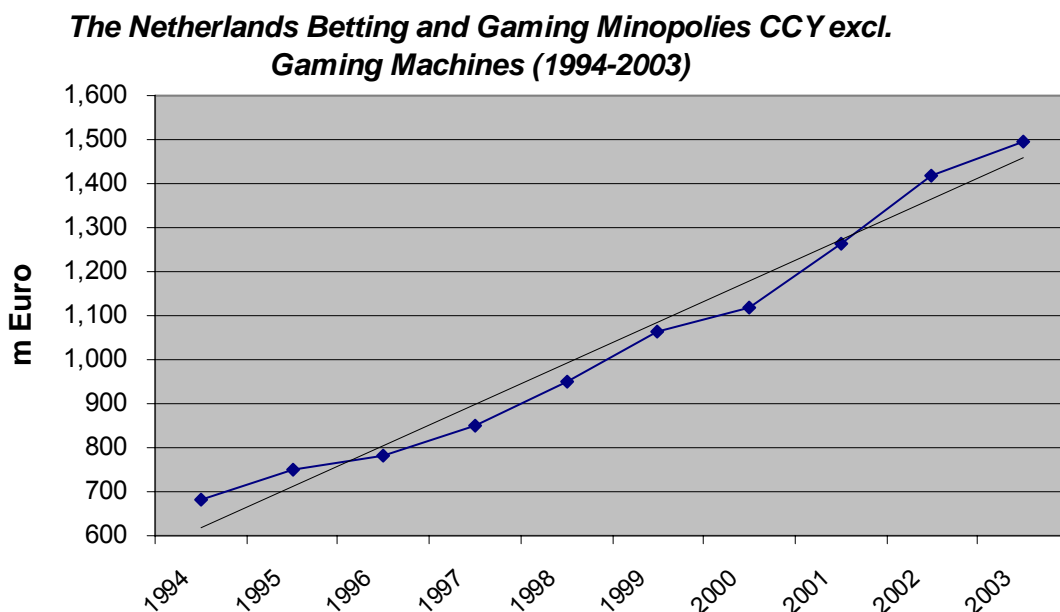
**The Netherlands Gaming Control Board (College van toezicht op de kansspelen)** was established January 1st 1996 as an independent advisory body to the Minister of Justice in respect of the national gaming organizations. The Board advises the Minister of Justice on the issuing, alteration and withdrawal of the licenses for these organizations and on the approval of their constitution and regulations. The Board does not have any coercive or compulsory powers. The department of Justice is the authority to grant licenses regarding games of chance in the Netherlands.

#### *Dutch Betting and Gaming Gross Turnover (1999-2003)*



Source: Adapted from GBGC Report

Holland Casino and the Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS, better known as the Dutch State Lottery) are the two state controlled licensees. De Lotto (National Sports Totalizator Foundation) has a license for organizing instant lottery, sports betting and lotto games. De Lotto is a semi private foundation and has no direct relations, other than its license, with the government. Scientific Games Racing B.V. has a license for horse betting and is a subsidiary of SGI. Three private sector companies, joined in National Good Causes Lotteries Holding have licenses for the national charity lotteries BankGiro Lottery, National Postal code Lottery and Sponsor Lottery. Gambling machines outside the casinos are operated by private sector companies.



*Source: Adapted from GBGC Report*

Following is a summary of the government's decisions that led to changes in gaming regulation in Netherlands.

A study has been commissioned into problem gambling in the Netherlands. The report has been published in October 2005. It is estimated that there are about 40.000 problem gamblers (instead of the earlier estimated 70.000) in the Netherlands, plus another 70.000 persons at risk of becoming so.

The casino market will not be opened and Holland Casino will remain the only operator. The number of allowed casino operations has increased from 12 to 14. In March 2006 the new Holland Casino Venlo has been opened and in December 2006 the new Holland Casino Leeuwarden will be opened. Main objective of the new operations is the prevention of illegal casinos.

A study has been conducted into the demand and need for more charitable lotteries. No new licenses will be issued. The percentage of the sales of charitable lotteries that has to be contributed to good causes has been reduced from 60% tot 50% as of 1 September 2004.

Conditions for running charitable lotteries, lotto games and state lottery games will be harmonised. However, the lotto and state lottery games will keep their position as lotteries with a high percentage for prizes (prijzenloterijen). Charitable lotteries will keep their position as lotteries with a high percentage for contribution to good causes (goede doelenloterijen).

In 2004 a study was conducted into the distribution of revenues amongst the good causes. A program of certification will be introduced; only certified organisations will be able to receive or redistribute monies from the lotteries.

Interactive internet gaming will be allowed on an experimental 3-year basis for Holland Casino only. To achieve this however, a partial change of the Act on Games of Chance is needed. After an evaluation a decision will be taken on continuation of interactive internet gaming and the number of operators.

Promotional games will be regulated in the Act on Games of Chance. A code of conduct has come into force as of 1 January 2006, in anticipation of an amendment of the Act on Games of Chance.

Gaming regulation has been concentrated in one department - the department of Justice - instead of the five departments that used to be involved in gaming regulation.

The existing Gaming control board will be replaced by a new regulatory authority with more powers, regulating all licensees, including the gaming machines operators, in the Netherlands. The status of the new regulator, an 'external' gaming board or a government agency, is still under discussion.

Enforcement of the Act on Games of Chance and prosecution of illegal gambling has been intensified by the police and the public prosecutor's office. After the amendment of the legislation, the new regulatory authority will have powers based on administrative law.

The existing lotteries tax on the prices of the winners will be reviewed. The tax on gross gaming revenue of casino gaming will remain. Meanwhile the tax on the prizes of the winners has been increased from 25% to 29% and the casino gaming tax from 33,33% to 40,85% as of 1 January 2006.

**Market Share of Lottery Licensees turnover in € million (2000 – 2004):**

Turnover Year	Total	SNS	BGL	SL	NPL	Lotto	Instant Lottery	Totalisator
2000	1235.0	596.0	67.4	50.4	262.7	147.1	73.3	38.1
	100%	48.3%	5.5%	4%	21.3%	11.9%	6%	3%
2001	1351.9	658.8	66.4	52.4	292.9	172.1	71.9	37.4
	100%	49%	4.8%	3.8%	21.7%	12.7%	5.3%	2.7%
2002	1463.4	689.5	70.7	68.3	338.3	194	65	37.6
	100%	47.1%	4.8%	4.7%	23.1%	13.3%	4.4%	2.6%
2003	1520.8	699.1	79.8	69.6	362.1	214.2	62	34
	100%	45.9%	5.3%	4.6%	23.8%	14.1%	4.1%	2.2%
2004	1549.5	697.5	84.2	72.8	393.5	211.3	58.3	31.9
	100%	45%	5.5%	4.7%	25.4%	13.6%	3.8%	2%

**Company Identification:**

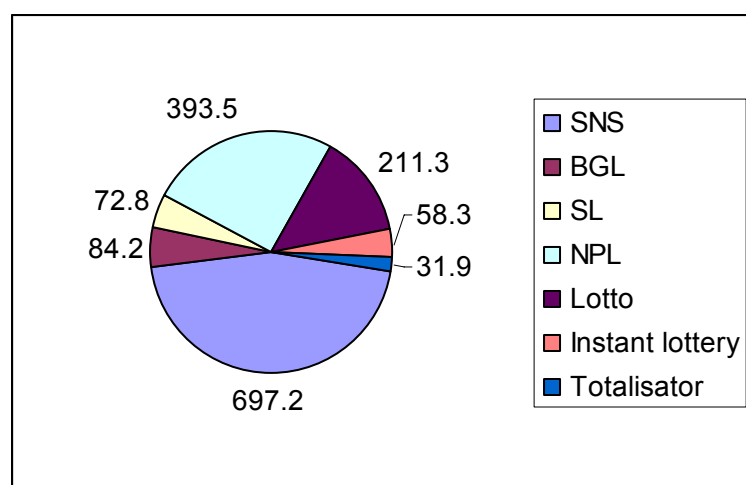
SNS: Staatsloterij

BGL: BankGiro Loterij

SL: Sponsor Loterij

NPL: Nationale Postcode Loterij

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands, from annual Gaming Control Board reports.

**Gambling Turnover Market Share 2004:****Company Identification:**

SNS: Staatsloterij

BGL: BankGiro Loterij

SL: Sponsoring Loterij

NPL: Nationale Postcode Loterij

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands

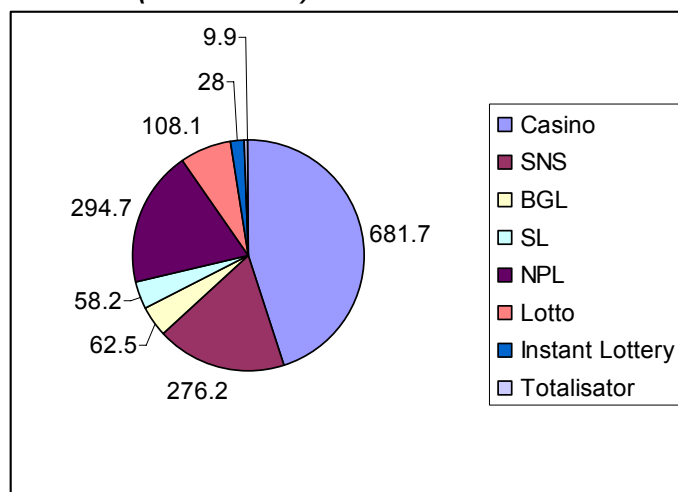
Over the past five years the Nationale Postcode Loterij has increased its market share. This increase is expected to continue. The Staatsloterij and the Instantloterij are losing market share.

Holland Casino is likely to be awarded an exclusive license to operate the sole Dutch-based internet casino for the duration of the experiment (3 years). Between 2000 and 2004 the gambling revenue from all legal gaming (except Gaming machines) has grown from approximately € 1,121.1 million in 2000 up to approximately € 1,519.3 million in 2004.

**GGR of Netherlands License Holders 2000 - 20004 (in € millions)**

Year	2000	2001	2002	2003	2004
Total revenue	1,211.1	1,289.0	1,416.2	1,500.5	1,519.3

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands

**GGR 2004 (in € millions):**

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands

**Gross Gaming Revenue of Netherlands Gambling Sector 2000 – 2004 (in € millions)**

Revenue Year	Casino	SNS	BGL	SL	NPL	Lotto	Instant Lottery	Totalisator
2000	504.3	198.4	49.9	41.2	202.1	74.8	38.1	12.3
2001	600.5	230.3	49.2	43.8	230.4	88.6	34.3	11.9
2002	672.8	232.2	53.1	57.7	260.2	98.6	29.6	12
2003	699.4	254	61.3	58.6	279.1	109.6	27.9	10.6
2004	681.7	276.2	62.5	58.2	294.7	108.1	28	9.9

SNS: Staatsloterij

BGL: BankGiro Loterij

SL: Sponsor Loterij

NPL: Nationale Postcode Loterij

Note: GGR of De Lotto includes sports betting. Based on the assumption that 60% of sales is prize money, GGR for sports betting is as follows:

**Sports Betting Sales and Gross Gaming Revenue 2000 – 2004 (in € millions)**

Year	Sales	GGR
2000	13,5	5,4
2001	14,9	6,0
2002	18,2	7,3
2003	18,3	7,3
2004	19,9	8,0

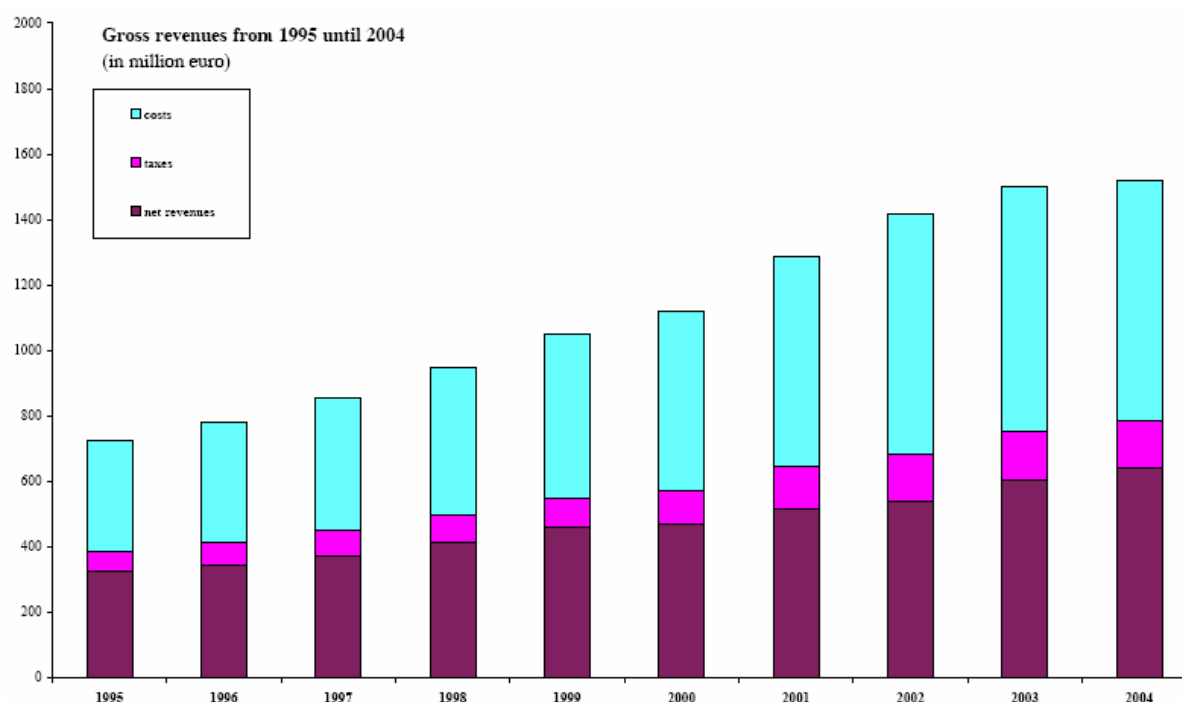
Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands, from annual Gaming Control Board reports.

**Gambling Market Statistics 2004:**

<b>Year 2004</b> (in million euro)	<b>turnover</b> in %		<b>prize money*</b> in %		<b>gross revenues</b> in %		<b>costs</b> in %		<b>taxes</b> in %		<b>net revenues</b> in %		<b>destination</b>
<b>state lottery</b>	697,5	100%	421,3	60%	276,2	40%	134,2	20%	0,0	0%	142,0	20%	general funds
<b>bankgiro lottery</b>	84,2	100%	21,7	26%	62,5	74%	15,4	18%	0,0	0%	47,1	56%	culture and environmen- tal protection, social welfare and public health
<b>sponsor lottery</b>	72,8	100%	14,6	20%	58,2	80%	16,6	23%	0,0	0%	41,6	57%	culture, social welfare, public health, sports and physical education, humanitaria n aid and environmen- tal protection
<b>postcode lottery</b>	393,5	100%	98,8	25%	294,7	75%	69,5	18%	0,0	0%	225,2	57%	developme- nt co- operation and humanitaria n aid, nature and environmen- t, welfare, culture, public health
<b>lotto and sports betting</b>	211,3	100%	103,2	49%	108,1	51%	58,2	27%	0,0	0%	49,9	24%	sports and physical education, social welfare, public health and culture
<b>instant lottery</b>	58,3	100%	30,3	52%	28,0	48%	16,3	28%	0,0	0%	11,7	20%	sports and physical education, social welfare, public health and culture
<b>horse betting</b>	31,9	100%	22,0	69%	9,9	31%	7,6	24%	0,0	0%	2,3	7%	mainly equestrian sports
<b>casinos</b>	---	---	---	---	681,7	---	413,7	---	144,3	---	123,7	---	general funds
<b>total</b>	<b>1.549,5</b>	---	<b>711,9</b>	---	<b>1.519,3</b>	100%	<b>731,5</b>	48%	<b>144,3</b>	10%	<b>643,5</b>	42%	

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands.



**Netherland's Gambling GGR 1995-2004:**

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands.

Contributions to charities, sport, culture and other good causes is an important part of gambling in Netherlands. In 2004 the total amount contributed by gambling industry was €643.5 million.

**Good Causes Contribution in 2004 (in € millions):**

Year	Casino	SNS	BGL	SL	NPL	Lotto	Instant Lottery	Totalisator	Total
2004	123.7	142	47.1	41.6	225.2	49.9	11.7	2.3	643.5

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands

Dutch residents are charged with gambling tax for prizes they win abroad. However, prevention of the assessment for double taxation is possible. All gambling operators, except for casino tables and gaming machines in and outside casinos, are charged with a gambling tax of 25% on the prizes above €454. Taxes are levied by deduction on the prize. The table below summarises gambling tax proceeds over the past five years. There is no reason to expect these numbers will change dramatically in the coming years

**The Revenues of the Gambling Tax 2001 - 2005 (in € millions):**

Year	2001	2002	2003	2004	2005
Revenue gambling tax	149	162	156	171	180

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands

A survey into participation in foreign games of chance was carried out for the fifth time in 2004 following previous measurements in 1996, 1998, 2000 en 2002. The total amount spent on foreign games of chance in 2004 was 67 million euro. This equals 4% of the amount spent on domestic games of chance in the comparable gaming period (2003). The German

games of chance (Lotto and Klassenlotterien) together take up 84% of the total market. The National Lottery (English lotto) takes 1%, (sports)betting/bookmaking takes 2% and other (unspecified) foreign games of chance take 13%.

3.5% of the population stated that they participated in paid interactive internet gaming. This amounts to around 277.000 Dutch citizens between the ages of 18 and 55 years old. In comparison with the study in 2004, the number of participants in paid e-gaming has dropped significantly. This year is the first year a drop in the participation in paid interactive internet gaming is observed. Participation in paid e-gaming is highest among young men. This profile is similar to that of participants in other, more traditional high-risk games of chance. The number of participants in paid e-gaming remains a small group compared to these other, more traditional high-risk games of chance. On average, participants spend 36 euro per month on this type of gaming (44 euro in 2004). Yearly spending in the Dutch internet gaming market is estimated to be between 62 million and 120 million euros.

Gambling is a fairly popular activity in Holland, where most ages participate in the activity. The statistical breakdown of gamblers profile is below.

### ***Social Features of Various Types of Gambling in the Netherlands, 1993:***

<b>Population participation</b>				
Age 12–75	47.3%	1.8%	3.5%	7.0%
N = 7840	Lotteries	Bingo (n = 80)	Casino	Slot machines
	(n = 3413)		(n = 111)	(n = 274)
Women	51%	71%	47%	28%
Age 40 +	52%	52%	32%	15%
Class C/D	45%	65%	32%	45%
Motive: money	67%	19%	15%	33%
Addiction	0.06%	2.5%	1.3%	3.8%

- C and D social classes are derived from education and professional status.
- Superior to social classes C and D are the classes A, B1 and B2.
- Motives reported less often than 'money' were 'fun of playing', 'socialising' and 'distraction'.

Source: S. Kingma (1993) *Risk-analysis Gambling. Research into the Nature and Prevalence of Gambling*

## **II. GAMING SECTOR ANALYSIS**

### **1. Lotteries**

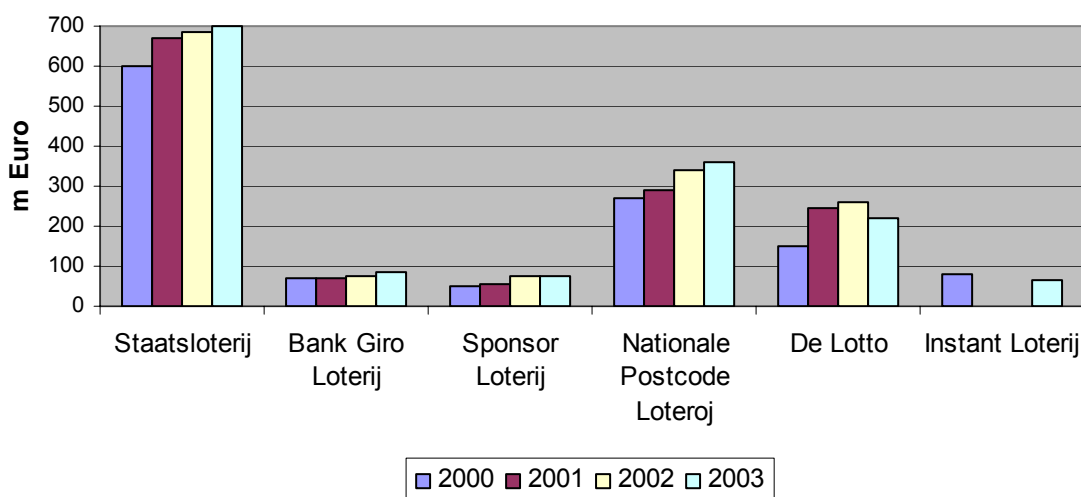
There are six organisations that are licensed to offer lottery games. The ***Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij***, founded in 1726, is the oldest continuous lottery in the world, though it is now operated under new legislation passed in 1992. This state lottery offers a traditional number lottery, which has monthly draws and an additional one on New Year's Eve, a jackpot game and a weekly game (Dayzers). It has a network of approximately 3,500 retail outlets that has had an online network since the latter part of 2000.

The Staatsloterij is licensed by the Department of Justice, with all surplus revenues being directed to the Exchequer. During 2003 the Staatsloterij's draws accounted for 47.0% of the Dutch lottery market, making it by far the most popular lottery, with sales of €699.1 million. Of

the other Dutch lotteries, the **Bank Giro Loterij** had sales of €79.8 million in 2003, the **Nationale Postcode Loterij** had sales of €362.1 million, the **Nederlands Sponsor Loterij** had sales of €69.6 million, and **De Lotto**, which offers lotto, sports betting and instants, had sales of € 276.2 million, which is up 10.4% from the previous year.

The lotteries in Netherlands do not pay VAT on their services.

### **Dutch Lottery Sales (2000-2003)**



Source: Adapted from GBGC Report

### **The Lotteries Market GGR 2000-2004 (in € million):**

Year	SNS	BGL	SL	NPL	Lotto (excluding betting)	Instant Lotteries	Lotteries Total
2000	198.4	49.9	41.2	202.1	69.4	38.1	599.1
2001	230.3	49.2	43.8	230.4	82.6	34.3	670.6
2002	232.2	53.1	57.7	260.2	91.3	29.6	724.1
2003	254	61.3	58.6	279.1	102.3	27.9	783.2
2004	276.2	62.5	58.2	294.7	100.1	28	819.7

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands

The Lotto has been established to generate funding for sport and culture. The Lotto's net revenue is divided with 70% going to sport activities through **Netherlands Olympic Committee\*****Netherlands Sport Federation** (NOC\*NFS) and 30% going to charities in the field of culture, social welfare and national health. Altogether there are more than 500 beneficiaries from all the lotteries operating in Holland.

### **Total amount received by beneficiaries from all lotteries in thousands of €**

	2001	2002	2003	2004
Good Causes Contributions	306.5	347.2	369.3	377.8

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands

As early as from the 19th century, Dutch legislation states that games of chance can be permitted only if the proceeds contribute to a good cause. This derives from the (religious) convicting that gambling is improper. Financing good causes is considered to be a private

enterprise. As a result of that, the Dutch good causes, including the sports sector, have been reliant on the contribution by licensees of games of chance for decades. With the growth of the games of chance in this period, the importance of these contributions has grown as well. Whereas funding of good causes isn't an aim of the Dutch policy on games of chance (the aims are regulating and controlling games of chance, thus preventing problem gambling, protecting consumers and preventing criminality and illegality), the good causes are dependent on these contributions from way back. To them it is vital to maintain this obligation.

The mandatory payments can be divided into two categories: payments to charity (good causes) and to the Treasury. Only the net profit of the two government owned organisations (Staatsloterij and Holland Casino) is paid to the Treasury (Ministry of Finance). The rest of the operators of charitable lotteries do not have mandatory contributions to the Treasury (except taxes); instead most of them are obliged by law to give a certain percentage to charitable organisations. The percentage of the sales of charitable lotteries that has to be contributed to charity was reduced from 60% to 50% as at the 1st of September 2004.

***Mandatory Payments Licensees by Lotteries in Netherlands 2000-2004 (in m €):***

	2000	2001	2002	2003	2004
Staatsloterij	113.5	119.5	82.2	107	142
Instantloterij	14.3	8.6	9.7	8.6	11.7
BankGiro Loterij	40.5	39.9	42.4	47.9	47.1
Sponsor Loterij	30.4	32.9	41.2	41.9	41.6
Postcode Loterij	159	177.1	203.2	217.4	225.2

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands, from annual Gaming Control Board reports.*

The mandatory payments are as follows:

**Staatsloterij:** mandatory payment to the Ministry of Finance at least 15% of turnover. The Staatsloterij is obliged by law to use 60% of the proceeds of lottery ticket sales as prize money. Instantloterij: no percentage mentioned, net profit is given to charity.

**BankGiro Loterij:** Obligated by the license to give 50% of proceeds of lottery ticket sales to charity.

**Sponsor Loterij:** Obligated by the license to give 50% of proceeds of lottery ticket sales to charity.

**Postcode Loterij:** Obligated by the license to give 50% of proceeds of lottery ticket sales to charity.

**'Incidental lotteries':** The license holders for incidental lotteries are obliged to give 50% of turnover to charity.

Lottery funding is extremely important for sports in the Netherlands. It is the main source of income for national sport structures (Netherlands Olympic Committee\* Netherlands Sport Federation - NOC\*NSF and sport federations), which include almost 30,000 sport clubs at local level and facilitate 4.7 million participants, which equated to 30% of total population.

Sport activities were expected to receive €45 million from Lotto in 2005. Lottery funding became especially important to sport organisations, since the state government decreased its financial support since 2004 onwards and now amounts to €62 million in 2005. Lottery funding thus constitutes to 38% of total income for sport organisations.

There are also 75 licenses issued each year by the Ministry of Justice, if prize money exceeds €4,500 or by the town Mayor, if prize money is under €4,500, to mainly non-for-profit organisations to hold occasional lotteries. These licenses are for a short period (from 1

January 2006 max 6 months) only and are mainly aimed to generate funding for charitable purposes.

Lottery operators do not pay VAT, but pay 25% tax on winnings above €454. Some of the lottery operators pay license fees, while others do not. It is expected to change in the near future:

**Lottery License Fees:**

Lottery Operator	License Fee
Staatsloterij:	no fee required.
Instantloterij:	no fee required.
BankGiro Loterij	annual fee for the license € 2,268.
Sponsor Loterij	annual fee for the license € 2,268
Postcode Loterij:	annual fee for the license € 2,268

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*

The Instantloterij is organised by the Lotto (sporttotalisator) therefore there are no separate employment figures available. The Postcode Loterij (NPL) joined with the Sponsor Loterij in 2000, in 2003 the BankGiro Loterij joined the Postcode Loterij. It is not possible to make any predictions about the employment in each of the sectors for the next five years. Incidental lotteries are mostly organized by volunteers of the association.

**Number of FTEs in Lottery Sector 2000 - 2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Staatsloterij	124	137	143	149	148
Instantloterij	See Lotto	See Lotto	See Lotto	See Lotto	See Lotto
BankGiro Loterij	10	10	9	See NPL	See NPL
Sponsor Loterij	See NPL	See NPL	See NPL	See NPL	See NPL
Postcode Loterij (NPL)	97	98	110	144	160
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>245</b>	<b>262</b>	<b>293</b>	<b>308</b>

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*

There are no charitable lotteries in other member states in Europe as can be found in the Netherlands, according to Dutch Charitable Lotteries Association. Even though they are similar to the UK and Swedish lotteries, there are some differences. For example although the charitable lotteries are national lotteries there is no political interference in the distribution of the revenues and the revenues are unearmarked. Also the percentage of the revenues from sales of tickets to the charitable lotteries that must be contributed to charitable causes is 50%.

The Dutch Postcode Lottery was founded in 1989 to raise funds for charities. In 2006, this lottery supported 52 charities in the area of development cooperation, nature and the environment and human rights, e.g. UNHCR, the Dutch Red Cross, Clinton Foundation and Unicef. In 1998 the Sponsor Lottery was created and in 2003 - the BankGiro Lottery. The three charitable lotteries are separate entities which have their own license and they all are operated by Novamedia. The Sponsor Lottery supports charities on sports and welfare, the BankGiro Lottery charities on culture. In 2005 the Dutch Postcode Lottery had an income of 420 million euro of which 212 million euro was given to charity, the three charitable lotteries gave in 2005 a total of 300 million euro to charity. The Lotto for example gave an amount of 65 million euro.

## 2. Casino Gaming

Since 1976, Holland Casino has been licensed to operate casinos in the Netherlands. It opened its first property in Zandvoort in October 1976. There is one operator (**Holland Casino's** or **HC**), which is licenced to operate 14 casinos, up from 11 in 2000 to 12 in 2002. In March 2006 the casino in Venlo opened and the casino in Leeuwarden is expected to opening December 2006. In 2004, Holland Casino's experienced a decrease in total gross gaming revenue.

Holland Casino's is subject to supervision from the Ministers of Justice, but operates independently. It has one license that covers up to a maximum of a dozen casinos, with the consent of the appropriate city councils. The license will remain in force until such time that the Government decides to revoke it. (Source: GBGC Report)

### **Holland Casino's Statistics 2002 - 2003:**

	2004	2003	2002	2001	2000	1999
GGR (in millions)	681.7	€699.4	€672.8	€600.5	€504.3	€452.5
Taxes (in millions)	144.8	€148.3	€144.7	€128.6	€105.6	€92.4
Number of tables	379	383	385	341	336	280
Number of slot machines	6,278	6,035	5,346	4,331	4,230	3,397
Number of employees	4,489	4,621	4,730	4,593	4,142	3,882
Number of full-time equivalents	3,549	3,727	3,891	3,795	3,559	3,266
Number of visits (thousands)	6,376	6,216	6,079	5,932	5,302	5,047

Source: Adapted from the GBGC Report

Holland Casino's pay gambling specific taxes, which is 33 1/3% of the gross revenue (turnover minus prize money) generated by table games. Holland Casino's is also obliged to pay the standard 19% VAT over other sources (for example machine games) of income than table games. In 2004 this came to € 52.2 million.

Holland Casino's is the only operator of casinos. The net profit of Holland Casino's is paid to the Ministry of Finance.

### **Mandatory Payments to Ministry of Finance by Holland Casino's 2000 - 2004 (in € millions):**

	2000	2001	2002	2003	2004
Holland Casino	67.4	90.9	110.6	129.2	123.7

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands

***The Netherland's Casinos mid 2002:***

<b>Property</b>	<b>No of Tables</b>	<b>No of Gambling Machines</b>
Amsterdam	58	754
Breda	38	703
Eindhoven	21	421
Enschede	25	639
Groningen	19	393
Nijmegen	27	466
Rotterdam	51	700
Scheveningen	42	618
Schiphol Airport	6	126
Utrecht	43	706
Valkenburg	32	445
Zandvoort	17	307
<b>Total</b>	<b>379</b>	<b>6,278</b>

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*

***Number of FTEs Casino Sector 2000-2004***

<b>Year</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
FTE	3,559	3,795	3,891	3,727	3,549

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*

**3. Machine Gambling Outside Casinos**

Gaming machines outside of casinos in the Netherlands may be operated by amusement arcades and high barrier locations as bars. There are approximately 300 slot machine operators in the Netherlands. About 80% of these operators are in the hotel and catering sector, 16% are amusement arcades, and the remainder are active across both sectors.

In the hotel and catering sector there are about 250 operators of slot machines with 135 of these having five or fewer locations. Of the remainder, 105 have between six and 50 locations with about ten operating over 50 locations. The biggest operator has about 4,000 sites. The GGR generated by slot machines is traditionally split equally between the operator and the proprietor of the hotel and catering sector location. However, over the past few years the split has moved towards 60/40 in favour of the property proprietors.

About 60 operators have slot machines in amusements arcades, with about 28 of these being single site operators. A further 20 have between two and five. The largest operator has approximately 34 arcades. (*Source: GBGC Report*)

***Gaming Machines Statistics 2000-2004, as submitted by the Ministry of Justice:***

<b>Year</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Number of licenses	967	975	968	892	887
GGR (€ millions)	n/a	€549	€532	€564	€565

*Note: The GGR as calculated as wager minus prizes minus share of co-operator (in case of high barrier locations (catering industry) the revenues are shared by the owner of the machines and the owner of the location) minus VAT. The figures are derived from the KPMG report 'Kengetallen speelautomatenbranche 2002-2004'. These figures are also used in reports of the VAN Speelautomaten Brancheorganisatie (the trade organisation), the Dutch Department of Justice and EUROMAT. However, they are disputed by the Dutch Gaming control board, who wishes to add the estimated share of the owner of the high barrier location and the VAT.*

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*

However, according to the Netherlands Gaming Control Board, the above figures on the gambling machines market in the Netherlands, which are based on figures from the Dutch machines trade association, neither include the site owners share in the revenues, nor the VAT component. These figures only reflect the machines owners' profit, and not GGR, as defined in the study. Therefore, according to the Netherlands Gaming Control Board the GGR for gambling machines in the Netherlands is as follows:

***Gaming Machines GGR 2000-2004, as submitted by Netherlands Gaming Control Board:***

Year	2000	2001	2002	2003	2004
GGR (€ millions)	n/a	€852	€814	€843	854

*Source: Submission to the GGREnquiry from the Netherlands Gaming Control Board*

The above figures show that the private gambling machines market is larger than the public casino operations.

***The Netherlands' AWP Regulations:***

Stake (€ max)	Prize (€ max)	Payout (% min)	Games/hour (max)	Loss per hour (€ average)
0.20	40	60	900	40

*Source: Adapted from the GBGC Report*

The gaming machine operators do not pay any gambling specific taxes. They however, pay standard 19% VAT, irrespective of their location. The VAT collected from machine gambling is unknown since it is not separated from that collected from other sources. There are no mandatory payments to charity or central government. However entrepreneurs are liable for corporation tax.

There are three types of licenses: A license issued by central government for the machine gambling operator (the so-called operation license), a license for the manager of the catering sector location (cafés, restaurants) to have a maximum of two gaming machines present (the so-called premises license), and a license for the operation of an amusement arcade (Amusement arcade license). The last two are issued by the local authorities. The premises license and the amusement arcade license are based on the same legal stipulation.

The fee for an exploitation license is €1,815 upon application and €453 annually. The fee for the aanwezigheidslicense is €56.50. The fee for the amusement arcade license is specified by local authorities, who are free to set the price of this license. The total amount of license fees collected by central government from machine gambling is approximately €1.5 million.

The direct employment related to the operation of machines in catering industry and amusement arcades is indicated below. Employment related to the development, production and selling of the machines is not included.

***Number of FTEs in Machine Gambling Sector 2001 - 2004:***

Year	2001	2002	2003	2004
FTE	3,660	3,584	3,744	3,540

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*



#### 4. Betting

There is one party that offers betting on sports (de Lotto) and one (Scientific Games Racing B.V.) that organises the tote on horseracing (Totalisator) events. Both are explicitly mentioned in the Act of games of chance. However, only 7,4 % of De Lotto sales is generated by sports betting and the remaining 92,6 % by lotteries.

***The Betting Market GGR 2000-2004 (in € million):***

Year	Sports Betting (De Lotto)	Totalisator	Total Betting
2000	5.4	12.3	17.7
2001	6	11.9	17.9
2002	7.3	12	19.3
2003	7.3	10.6	17.9
2004	8	9.9	17.9

*Source: Adapted from the submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*

Turnover /sales of the betting on (sports) events market was €310 million and gross gaming revenue was €148 million in 2004. Betting operators do not pay VAT on their services. The player has to pay 25% (29% from 1/12006) on prizes that exceed € 454. However, it is the operator who withholds this to transfer it to the state. This is, however, the regular gambling tax, which is levied on all prizes except casinos and machine gambling. The mandatory payments by De Lotto consists of approximately 95% revenues generated by lotteries. There is no license fee.

***Mandatory Payments by Betting Sector 2000 - 2004 (in € millions):***

	2000	2001	2002	2003	2004
Sporttotalisator (Lotto)	32.4	44.1	46.8	50.9	49.9
Totalisator	3.9	3.9	3.9	2.6	2.3

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*

**Sporttotalisator (Lotto):** Obligated by its license to give at least 18% of proceeds of lottery ticket sales to charity. The Lotto is obliged by the license to use 47.5% of the proceeds of lottery ticket sales as prize money.

**Totalisator (Scientific Games Racing B.V.):** Obligated by its license to give 2.5% of proceeds of lottery ticket sales to charity.

***Number of FTEs in Betting Sector, Including Pool Betting 2001 - 2004:***

	2001	2002	2003	2004
Sporttotalisator (Lotto)	129	128	127	122
Totalisator	24	24	24	28

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Justice, The Netherlands*

## 5. Bingo

Bingo is part of Title IA of the Act on games of chance. GGR in 2001 was €12 million (Source: Rapport Verkeerd Gokken). In 1998, estimated Bingo turnover was 117 million guilders (€53 million) and the gross gaming revenue was 27 m guilders (€12 million). Unfortunately, no data are available for more recent years, number of operators or market share. In the Netherlands there is only charitable bingo and no legal commercial bingo.

Since gambling tax of 25% is only charged on winnings that exceed €454 and since the legal prize maximum in a bingo game is € 350, bingo prizes are not charged with gambling tax. There is no license fee. The associations who organise bingo do so to raise money for charity. This is regulated in Title IA, article 7 a t/m d of the Act on the games of chance. There is no fixed percentage of mandatory payments as all the net profit has to go to charity. Bingo employees are mostly volunteers.

## 6. Media Gambling Services

According to the 2005 Motivaction report (Kansspelen via nieuwe media 2005), yearly spending in the Dutch internet gaming market is estimated to be between 62 million and 120 million euros in 2004. This means the estimated spending is reduced by approximately 50% compared to 2003. Yearly spending in the Dutch SMS or telephone gaming market is roughly estimated at between 59 million and 298 million euro<sup>19</sup>.

UPC Digital TV subscribers can now receive an interactive gaming platform from Israeli Zone4Play Interactive Gaming Technology. The platform consists of four games: slots, video poker, blackjack and baccarat. This platform is based on a model in which players acquire points through a premium telephony system.

At this time, the Dutch government is working on a code of conduct for promotional games of chance. This code of conduct covers most of the media gambling services. If media gambling services don't comply with the code of conduct, they are illegal. There is no separate legal initiative in the Netherlands for media gambling services. It is hard to separate media gambling services and sales promotional gambling in the Netherlands and therefore a lot of information is similar between these two sections of the report.

Almost every commercial media channel depends more or less on revenues from interactive gambling services, according to Endemol, a prominent international content developer, producer and distributor for television and on-line platforms. The most important players per channel are:

**TV Channels:** RTL4, RTL 5, Yorin, SBS6, Net5, Veronica, Talpa TV, MTV, TMF and The Box.

**Radio Channels:** Radio 538, Skyradio, Noordzee FM, radio 3 FM, radio 2 FM, RTL FM, Yorin FM, Radio 10 Gold, Veronica, etc.

**Print:** There are virtually no newspapers or magazines that do not have a form of Interactive gambling service in which additional revenues are generated.

**Internet:** More and more media consumption moves towards the internet. The same situation here is relevant as for the other channels. These additional, and in some case primarily revenue streams (see for example the Endemol owned [www.tvgame.nl](http://www.tvgame.nl)) are essential to keep these internet exploitations feasible.

<sup>19</sup> For an English summary of the study, see [www.gamingboard.nl](http://www.gamingboard.nl)

The Dutch market is highly competitive in this area, which makes these additional revenues essential in surviving.

The best way to estimate the size of the Dutch Market in terms of gross revenues is to count the total sum billed to consumers on the media related premium rate and add to this amount 30% additional traffic from mobile operators. This gives a conservative estimate of € 80 million, which excluded SMS premium rate services in this area.

Although this number varies every season there are at least 25 TV formats, both daily as well as for a short period, which depends on the revenues from gambling services. The examples for the 2005 season were: Big Brother, Idols, Miljoenenjacht, 1 against 100, Lijn4, Puzzeltijd, Woordzoeker, Dagstrijd, Telegames, Nachtsuite, Chris Kras, Performing As, Lotto weekend Miljonairs and Dancing with Stars. Next to these formats, commercial broadcasters often combine a broadcast of a (foreign) movie with a Gambling Service where the game is editorially linked to the movie.

It is estimated based on the number calculated above that at least 85% of the total media gambling services' revenues are generated by TV and radio, where the largest part comes from TV.

The revenues from gambling services are very relevant for publishers of both magazines as well as newspapers. The market leader Sanoma has about 35 titles which are not targeted to teens or children. Most of these titles have gambling services incorporated, both linked to editorial content as well from a promotional or an advertorial perspective.

Some aspects of media gambling in the Netherlands are also explained in the Sales Promotional Gambling section of this report.

## **7. Sales Promotional Gambling**

The Dutch Publishers Association represents the collective interests of all affiliated publishing companies throughout the Netherlands: publishers of books, newspapers, magazines and of electronic media ([www.nuv.nl](http://www.nuv.nl)). Games that are offered by and/or in print media are considered as promotional games in the Netherlands. According to the Dutch Ministry of Justice, promotional games in magazines and newspapers where prizes can be won (even if the prizes are very small and participation is free) can be considered as games of chance (gambling), which are forbidden according to the current law (Act on Games of Chance), unless a permit has been given. The Dutch Ministry of Justice, at the end of 2003, started working on a code of conduct for promotional games of chance (including games in the editorial content of the media) to give the market more space for organising promotional games without a permit. The code will become a part of the Dutch Act on Games of Chance. The Ministry worked on this code together with relevant parties who were invited to discuss this code and give their views on it in a special working group (so called co-regulation). The Dutch Publishers Association participated actively in this working group. The Code of Conduct for Promotional Games of Chance has come into effect on 1 January 2006.

The final version of the code of conduct is not favourable for publishers who organise promotional games, such as 'call-and-win'-games. The maximum of communication costs is € 0,60 per game, as stipulated in the code of conduct. Furthermore the code says that promotional games can only be organised once a year per product, service or organisation, and a game may only contain 13 drawings. This means that a weekly magazine can no longer offer a promotional game (in the editorial content) each week. The maximum prize-package of a promotional game is €100,000 per year. The exception is for small promotional

games (games with prizes beneath €4,500, for example a prize-puzzle in a newspaper where a participant can win a gift coupon of €25). These can be organised as much as publishers want.

## 8. Charity Gambling

There is a number of charitable lotteries in Netherlands. They are described in the “Lotteries” section of this country report. According to the Ministry of Justice, it was estimated that the total sales of local charitable lotteries amounted to 10 million Euro in 1998.

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	1,121.10	599.1	504.30	n/a	17.7	n/a
2001	1,850.00	670.6	600.50	549.00	17.9	12
2002	1,948.20	724.1	672.80	532.00	19.3	n/a
2003	2,064.50	783.2	699.40	564.00	17.9	n/a
2004	2,084.30	819.7	681.70	565.00	17.9	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	454,276	0.454%	127.50

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## POLAND

### I. INTRODUCTION

The Ministry of Finance regulates the Polish betting and gaming industry under the Gambling Act of 1992. Since the collapse of the communist regime and the implementation of the 1992 Act, the gaming industry in Poland has grown rapidly. The number of operators who are supplying gambling services in each of the sectors of the market is given in the table below.

#### *Number of Companies in the Polish Gambling Industry in 2003 and 2004:*

Sector	2003	2004
Lotteries	2	2
Casinos	6	5
Slot machines outside the casinos	11	11
Slot machines with low prizes (AWP)	4	23
Betting	5	7
Bingo	2	2
Media gambling services	5	3
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>49</b>

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*

According to an Act on gambling and sweepstakes the government of the Republic of Poland has a monopoly on running a business in lotteries, videolotteries and telebingo. An extra charge of 25% is added to the price of each lottery ticket in the lotteries and an additional 10% is charged for videolotteries and telebingo. Eighty percent of the revenue from this extra charge becomes the income of the Sports Development Fund, whose financial resources constitute the most significant source of sport financing in Poland. €107 million is the budget of the Sports Development Fund, according to its finance plan for 2005. That money is mainly divided as follows:

- 70% allocated to sports construction investments: €72.5 million
- 25% allocated to development of youth and children's sport: €25 million
- 5% allocated to sport for the disabled: €5 million

In the Polish national budget, only €39 million is allocated for sport, slightly more than a third of the revenues for sport produced by the lottery and gambling.

#### *Annual GGR 2000 - 2004 (in € thousands)*

Sector	2000	2001	2002	2003	2004
Slot machines outside the casinos	48,155	53,721	52,392	52,703	59,300
Casinos	51,076	45,557	45,353	44,535	49,055
Bingo	3,585	3,019	2,543	2,085	1,618
Lotteries	277,236	272,907	285,880	295,393	305,719
Betting	20,079	28,328	37,615	37,691	44,553
<b>Total</b>	<b>400,131</b>	<b>403,532</b>	<b>423,782</b>	<b>432,408</b>	<b>460,246</b>

(€1 = 4,08 PLN)

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*

**Turnover of Gambling Market Participants in Poland (in PLN thousands):**

Company	Turnover		
	2001	2002	2003
1. Totalizator Sportowy	2 273 358	2 371 267	2 420 589
2. Zjednoczone Przedsiębiorstwa	427 455	413 985	422 061
4. Casinos Poland	360 887	378 227	350 457
5. Star Typ Sport	95 034	164 043	217 083
6. Profesjonal	99 855	136 756	182 164
7. Casino Polonia Wrocław	131 591	130 559	128 767
8. Totolotek TOTO-MIX	105 420	120 115	100 084
9. Filmotechnika	69 845	63 971	72 349
10. Estrada Polska	49 813	53 225	57 590
11. Bingo Centrum	31 495	32 548	31 964
12. Casino Centrum	23 330	21 600	29 747
13. STWKSłużewiec	-	-	28 407
14. Finkorp	20 367	19 167	16 822
15. Biss International	18 690	18 687	14 750
16. Golden Play	16 977	15 655	13317
17. Grand	9 493	10 305	8 285
18. Betako	6 162	7 385	6 456
19. Fortuna	5 358	5 572	5 069
20. Club Fair Play	-	-	4 635
21. Polski Monopol Loteryjny	395	3 295	2 634
22. Casino Lubuszanin	2 399	1 775	630
23. Progaz Queen's Casino	1 799	-	-
<b>Total</b>	<b>4 033 764</b>	<b>4 288 864</b>	<b>4 496 696</b>

Source: Submission to the Enquiry from the Totalizator Sportowy

Gambling figures of revenues have not changed significantly during the course of the past five years and they are not expected to change between now and 2010. Polish betting and gaming premises' licenses cost PLN150,000 (€36,400), with a further guarantee of up to PLN 700,000 (€170,000) also being required from all casino, slot hall and betting shop operators depending on the number of facilities that they run. Licenses are granted for a period of six years.

**Fees Collected for Licenses to Organise Games of Chance and Mutual Bets (in € thousands):**

Sector	2000	2001	2002	2003	2004
Gambling services with high payouts	2 597	644	250	1 663	1 136
Audio lotteries, promotional lotteries and other lotteries	1 246	1 561	1 578	1 850	2 252
Slot machines with low prizes	0	0	0	1 850	1 657
<b>Total</b>	<b>3 843</b>	<b>2 204</b>	<b>1 829</b>	<b>5 364</b>	<b>5 044</b>

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland

All operators used to be obliged to pay VAT tax at 22%. However, since 11 March 2002 all entities running an activity in the scope of games of chance and mutual bets are not obliged to pay VAT but instead are obliged to pay a Gambling Tax (Act of 29 July 1992 on games of chance and mutual bets, article 40, paragraph 1).

Gambling specific taxes in Poland are as follows:

- 10% in case of award lotteries, raffle bingo games, cash bingo games and mutual wagering
- 15% in case of cash lotteries and telebingo games
- 20% in case of number games
- 45% in case of games organised in casinos and slot machine games salons and in case of video lotteries
- the tax on games rate in virtue of conducting the economic activity in the scope of mutual wagering regarding the sports competition of animals, on the basis of permits granted exclusively for the organisation of such competitions, amounts to 2%.

The taxpayers who have permits for the organisation of slot machine games with low prizes pay the tax in the form of a lump sum amounting to the equivalent of:

- €50 - for the period until 31 December 2003,
- €75 - for the period from 1 January 2004 to 31 December 2004,
- €100 - for the period from 1 January 2005 to 31 December 2005,
- €125 - for the period from 1 January 2006,

on a monthly basis for every slot machine.

The additional payments amount to:

- 25% of the stake or price of a ticket or other participation receipt – in numbers games;
- 10% of the stake or price of a ticket or other participation receipt – in video lotteries, cash lotteries and telebingo.

***Aggregate Amount of Gambling Tax Collected from Each Sector Between 2000 - 2004 (in € thousands):***

Sector	2000	2001	2002	2003	2004
Slot machines outside the casinos	19 077	24 183	23 592	23 753	30 207
Casinos	17 919	20 634	20 591	20 138	22 078
Bingo	841	715	593	466	360
Lotteries	109 118	108 320	113 459	117 076	121 414
Betting	4 753	7 482	10 514	12 435	15 247
<b>Total</b>	<b>151 708</b>	<b>161 333</b>	<b>168 749</b>	<b>173 869</b>	<b>189 305</b>

(1 EUR = 4,08 PLN)

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland

The obligation of collecting and transferring the additional payments for companies conducting a video lottery is six months after the date of commencement of the economic activity in this area.

The entities organising the games are obligated to transfer the revenue from the additional payments onto the separate special receipts accounts, operated by:

- the minister responsible for cultural matters and national heritage protection – 20%,
- the minister responsible for physical education and sport - 80%.

The receipts from the additional payments for the cultural matters and national heritage protection are assigned exclusively for the promotion and support for:

- nationwide and international artistic events, inclusive of educational events,
- literary creation and periodicals, as well as for activities in favour of the culture of Polish language and developing the reading habit, supporting the cultural magazines and low-impression publications,
- activities in favour of the Polish national heritage protection,
- young writers and artists,
- activities undertaken to enable the access to cultural values for handicapped persons.

The receipts from the additional payments for physical education and sport are assigned exclusively for the modernisation, overhaul and financing of investments connected with sports buildings and the promotion of sport among children, teenagers and the handicapped.

The employment in each sector was stable in Poland in 2000-2004, and is not expected to change in the next five years given current legislation.

### ***Employment in the Gambling Services Market 2001 - 2004:***

<b>Sector</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Slot machines outside the casinos	1 098	1 077	1 046	1 164
Casinos	1 646	1 584	1 531	1 652
Bingo	91	97	93	62
Lotteries	2 372	2 199	2 846	2 794
Betting	796	993	1 887	2 224
<b>Total</b>	<b>6 003</b>	<b>5 950</b>	<b>7 403</b>	<b>7 896</b>

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*

## **II. GAMING SECTOR ANALYSIS**

### **1. Lotteries**

The lotteries in Poland consist of: Cash Lotteries and Numerical Games. Those two activities are covered by the State monopoly. **Totalizator Sportowy**, Poland's largest lottery company, generates over 95% of all lottery revenue in the country.

### ***Polish Lottery Market Structure 2004:***

<b>Operator</b>	<b>Market share (in %)</b>
<b>The sector of numerical games</b>	
<i>Totalizator Sportowy Sp. z o.o.</i>	100.0
<b>Total</b>	100.0
<b>The sector of cash lotteries</b>	
<i>Polski Monopol Loteryjny</i>	4.4
<i>Totalizator Sportowy Sp. z o.o.</i>	95.6
<b>Total</b>	100.0

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*



The vast majority of Totalizator Sportowy's turnover is generated by lotto, though it has sold instants as well since September 1999 and their share of turnover has grown rapidly. The lotto games offered by Totalizator Sportowy include Duży Lotek (6/49 lotto), Express Lotek (5/42 lotto), Zakłady Specjalne (5/45 lotto) and keno game - Multi Lotek (10/20/80) and numbers game – Twój Szczęśliwy Numerek (4/45 + 1/36).

**Totalizator Sportowy Sales 2001- 2003:**

	Sales 2003 (PLN m)	% of Sales 2003	Sales 2002 (PLN m)	% Change 2002/03	Sales 2001 (PLN m)	% Change 2001/02
Duży Lotek 6/49	1,209,630	50.24%	1,215,510	-0.48%	1,075,840	12.98%
Zakłady Specjalne 5/45	7,005	0.29%	6,655	5.26%	17,240	-61.40%
Multi Lotek 10/20/80	960,022	39.87%	919,581	4.40%	927,981	-0.91%
Twój Szczęśliwy Numerek 4/45 + 1/36	27,420	1.14%	32,510	-15.66%	29,301	10.95%
Express Lotek 5/42	64,637	2.68%	61,229	5.57%	61,327	-0.16%
Loterie pieniężne - instants	139,156	5.78%	117,494	18.44%	132,062	-11.03%
Zakłady Wzajemne	n/a	n/a	30,338	n/a	31,492	-3.66%
<b>Total</b>	<b>2,407,870</b>	<b>100%</b>	<b>2,383,317</b>	<b>1.03%</b>	<b>2,275,243</b>	<b>4.75%</b>

Source: Submission to the Enquiry from the Totalizator Sportowy

**Annual Gross Revenue Generated by Totalizator Sportowy 1997-2004  
(in thousands PLN):**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Turnover	1618.4	1890.8	2078.8	2434	2458.7	2523.6	2479.6	2606
Tax	724.1	844.9	937.9	1039.3	1110.2	1148.7	1293.3	1334.5
Winnings	829.2	886.6	1003.9	1152.5	1151.1	1198	1217.1	1255.5
Profit	77.2	132	98.9	119.7	162	171.3	175.2	187
GGR	789.2	1004.2	1074.9	1281.5	1307.6	1325.6	1262.5	1350.5

Source: Submission to the Enquiry from the Totalizator Sportowy

**Annual Gross Revenue Generated by Totalizator Sportowy 1997-2004  
(in thousand of Euros; 1 EUR = 4,08 PLN):**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Turnover	396.67	463.43	509.51	596.57	602.62	618.53	607.75	638.73
State	177.48	207.08	229.88	254.73	272.11	281.54	316.99	327.08
Players	203.24	217.30	246.05	282.48	282.13	293.63	298.31	307.72
Profit	18.92	32.35	24.24	29.34	39.71	41.99	42.94	45.83
GGR	193.43	246.13	263.46	314.09	320.49	324.90	309.44	331.00

Source: Submission to the Enquiry from the Totalizator Sportowy

The Number of people who have held full time equivalent employment in Totalizator Sportowy is as follows by year:

***Totalizator Sportowy Full-Time Employment:***

Year	Number of FTEs
2001	621
2002	688
2003	689
2004	736
2005	768

*Source: Submission to the Enquiry from the Totalizator Sportowy*

Taking into account all Totalizator Sportowy on-line network, there are about 11,000 outlets, of which 7,400 are handled by SMEs. According to Totalizator Sportowy calculations there are about 16,500 people employed at their outlets. Overall indirect employment in Totalizator Sportowy could reach 28,000 people full or part time. In addition to tax paid, Totalizator Sportowy regularly contributes large sums of money to the variety of “good causes”, such as education, health, culture and sport.

***The Number of Totalizator Sportowy Charitable Contributions 2002 - 2004:***

Year	2002	2003	2004
Number of contributions	43	61	40

*Source: Submission to the Enquiry from the Totalizator Sportowy*

The other lottery operator in Poland is ***Polski Monopol Loteryjny***. Prior to 1999 it was the only provider of instant games in Poland; however since then Totalizator Sportowy has captured a large portion of the instant lotteries market. Polski Monopol Loteryjny does not provide any numbers games. During 2003 Totalizator Sportowy's sales were PLN 2.407 billion (€584.7 million). The total value of the Polish lottery market in 2003 was approximately PLN 2.759 billion (€670.3 million).

The Totalizator Sportowy is currently working on a system of online/internet/mobile phone services. At the moment though, such services are illegal. In addition, according to Polish law, cross-border gambling is also illegal.

## **2. Casino Gaming**

Casinos have been licensed in Poland since 1989, with the formation of ***Casinos Poland***. The number of casinos that are permitted per Polish town or city is dictated by population. The scale ranges from no casinos for towns with population of 250,000 or less, whereas cities with over one million inhabitants are permitted five casinos.

In total, there are approximately 35 casinos in Poland in what has developed as a small but competitive market despite the fact that until recently there were restrictions on the number and location of properties. The typical casino generates an average annual GGR of approximately €6 million. Table games are by far the most popular, accounting for 78% of GGR during 2002.

The market share held by each operator in the sector of casinos in 2004 is shown below:

***The Market Share per Company Operating Casinos in Poland in 2004:***

Operator	Market share (in %)
Casino Centrum	2,94
Casino Poland Wrocław	12,60
Casinos Poland	46,14
Orbis Casino	32,52
Z P R	5,80
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*

### **3. Machine Gambling Outside Casinos**

Video poker machines are permitted in Poland and, as is the case with casinos, a town's or city's population determines the number of gaming machine halls permitted. Towns with a population of less than 50,000 inhabitants are not permitted to have a gaming hall, and the following schedule dictates the number of permitted gaming halls according to town or city population:

***Number of Gaming Halls Permitted, as a Function of Town Population:***

Population	Number of gaming halls permitted
50,000 to 100,000 inhabitants	one slot hall;
100,000 to 200,000 inhabitants	two slot halls;
200,000 to 300,000 inhabitants	three slot halls;
300,000 to 500,000 inhabitants	four slot halls;
500,000 to 700,000 inhabitants	five slot halls;
700,000 to 1 million inhabitants	six slot halls;
Over 1 million inhabitants	seven slot halls.

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*

***The Market Share per Company Operating Slot Machines Outside the Casinos in Poland in 2004:***

Operator	Market share (in %)
Bingo Centrum	4,44
Casino Poland Wrocław	2,37
Estrada Polska	10,72
Filmotechnika	13,72
Fortuna	1,37
Finkorp	2,39
Golden Play	1,33
Grand	0,98
Orbis Casino	10,71
Z P R	51,07
Club Fair Play	0,91
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*

There are two kinds of gambling machines located outside of casinos in Poland: gambling machines and slot machines with low prizes. According to the act of 29 July 1992 on games of chance and mutual bets:

*Art. 2. 2a. Slot machine games shall be the games that are played using mechanical, electromechanical and electronic devices aimed at winning either cash or material prizes.*

*Art. 2. 2b. Slot machine games with low prizes shall be the games that are played using mechanical, electromechanical and electronic devices aimed at winning either cash or material prizes, wherein single winnings may not exceed 15 euro, and the amount of the maximum rate for participation in a single game may not exceed 0,07 euro.*

Legislation on gaming machines passed the Polish Parliament in 2003. Under the new legislation the maximum stake is €0.05 with the maximum payout being €10.80. There is a tax that was initially set at a monthly rate per device of €36.50 during 2003 increasing to about €55 during 2004, €73 during 2005 and reaching €91 during 2006. There will also be an annual license fee payable per device of about €7.40. (Source: GBGC Report)

At the end of 2000 there were an estimated 50,000 grey (illegal) machines operating in the country's bars, pubs and arcades. It is doubtful that anywhere near this number will be reached as legal gaming machines replace the grey machines, as each location will be limited to just three devices and they must be situated at least 100 metres from churches and schools.

#### 4. Betting

**Sluzewiec-Tory Wycigow Konnych Spolka (STWK)** holds the exclusive license to run both on-course and off-course betting on horseracing in Poland. STWK is licensed and regulated by the Ministry of Treasury.

Three companies dominate sports betting in Poland. They are:

- **Professional**, which is the biggest bookmaker with 300 betting shops. This bookmaker uses Czech software supplied by Tefpunkt.
- **STS** has 200 betting shops had formerly been partners with Professional;
- **Totolotek - Totomix** use Telenord software from Denmark. They have 600 sales points. (Source: GBGC Report)

A license must be obtained from Government for each betting shop. Betting tax is 10% of turnover, and winning bets have to pay an additional tax of 10%. The market shares held by each operator in the sector of betting in 2004 are shown below:

##### **The Market Share per Company Operating Mutual Bets Poland in 2004:**

Operator	Market share (in %)
Betako	1,70
TOTOLOTEK -TOTO-MIX	21,46
Star Typ Sport	40,50
Profesjonal	32,34
STWK Służewiec	3,88
Millenium	0,12
Bukmacher Rzeszów	0,005
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland

## 5. Bingo

Population dictates the number of bingo halls in Poland, similar to casinos and automated games halls. The range of permitted bingo halls is determined as follows: towns with less than 100,000 inhabitants are not permitted to have any bingo halls, whereas cities with more than one million inhabitants are permitted up to seven. Towns and cities with intermediate populations are permitted varying numbers of bingo halls between one and five. (*Source: GBGC Report*)

Bingo is usually operated by small private companies or not-for profit organisations. The market shares held by each operator in the sector of bingo in 2004 are shown below:

### ***The Market Share per Company Operating Bingo Games Poland in 2004:***

Operator	Market share (in %)
Biss International	78,68
TOTOLOTEK -TOTO-MIX	21,32
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*

## 6. Media Gambling Services

The market share held by each operator in the sector of media gambling in 2004 is shown below:

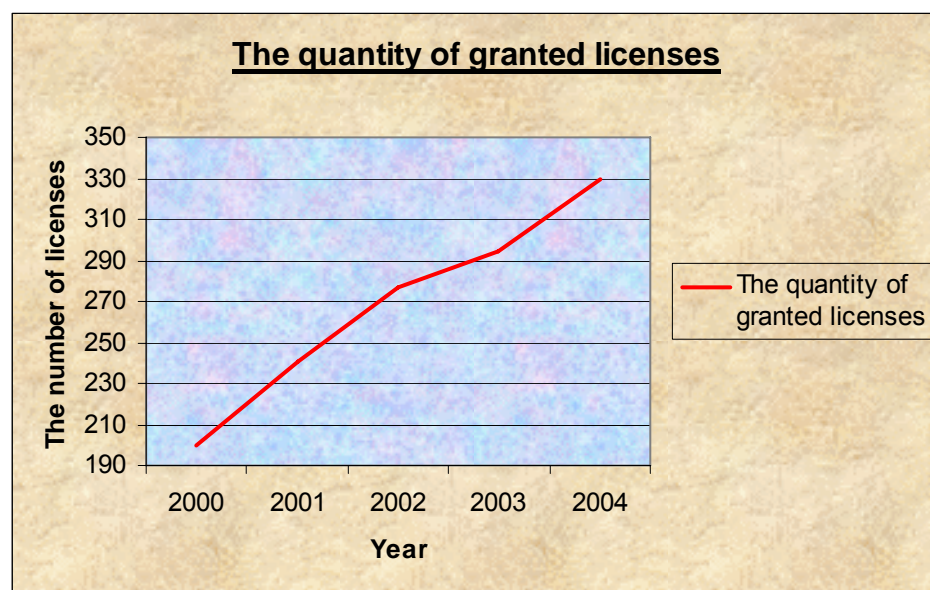
### ***The Market Share per Company Operating Media Gambling Services in Poland in 2004:***

Operator	Market share (in %)
<i>Telewizja Polska S.A.</i>	57,14
<i>Teleaudio</i>	28,57
<i>Radio Zet</i>	14,29
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

*Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland*

## 7. Sales Promotional Gambling

In connection with the fact that promotional sales are organised by over 200 companies and this kind of activity is not the basic activity conducted by those companies it is almost impossible to present the market share held by each operator in this sector. However, below is a graph showing information about licenses granted between 2000 and 2004.

***The Quantity of Granted Sales Promotion Licenses in Poland, 2000-2004:***

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Poland

**8. Charity Gambling**

Prize lotteries organised by the non-profit organizations are under the supervision of Tax Chambers. Moreover, prize lotteries are seldom organised and are mainly in the area of one of the few provinces of Poland. Some non-for profit organisations operate Bingo.

**III. NATIONAL SUMMARY**

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	400.13	277.24	51.08	48.16	20.08	3.59
2001	403.53	272.91	45.56	53.72	28.33	3.02
2002	423.78	285.88	45.35	52.39	37.62	2.54
2003	432.41	295.39	44.54	52.70	37.69	2.09
2004	460.25	305.72	49.06	59.30	44.55	1.62

Source: Data Provided by Stakeholders

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2002	9,626,056	0.01%	11.31

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

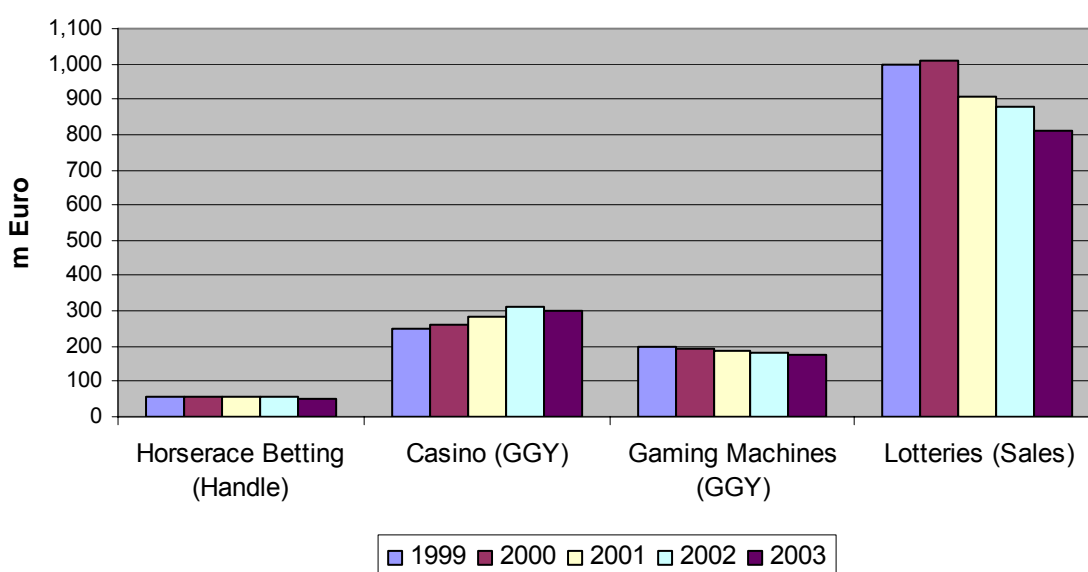
**Note:** the exchange rate has fluctuated from 2. 8 to 4.6 EUR/1 PLN)  
(most often used: 1 EUR = 4,08 PLN)

## PORTUGAL

### I. INTRODUCTION

In Portugal, the government gives concessions to private companies for gaming operations. Lotteries are operated by **Santa Casa da Misericórdia de Lisboa**. Casinos are operated by various private companies and bingos outside casinos are run by private companies or not-for-profit organisations. (Source: GBGC Report)

**Portuguese Betting and Gaming Gross Turnover(1999-2003)**



Source: Adapted from GBGC Report

Casino and bingo contribute heavily to good causes in Portugal. All the national lottery proceedings go to a variety of charitable, cultural, sportive or public funded organizations. Proceeds generated by the SCML's Gaming Department go entirely towards social work carried out either by the Santa Casa da Misericórdia de Lisboa itself or by other state funded non-profit-making bodies and are used to provide support to health, social, cultural and sports projects. Casino and Bingo social contributions include Institute for Studies in Tourism (Instituto de Formação Turística – INFTUR), state tourist enterprises and the Municipal Chamber of Figueira da Foz.

The basic rule is that Portuguese law prohibits private persons and other entities to freely engage in the exploitation of gambling. When allowed, gaming and betting are strictly controlled and regulated by public law. In a recent report prepared for the Portuguese Government, a working group enumerated the reasons justifying the well encircled environment in the framework of which gaming may be exploited. Gaming, states de Report, is an "atypical and sensitive economic activity" belonging to public order, which must be closely scrutinised in order to prevent organised crime and money laundering. For the sake of consumers and the protection of families, and in order to "sublimate the human tendency to gambling", the State undertook to regulate each area of gaming, keeping the few people and entities who are allowed to exploit gaming under tight control.

In practice, the main areas in which Portuguese law allows gaming are casino games carried out in specific zones (the Azores, Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Funchal, Porto Santo, Póvoa do Varzim, Tróia and in Vidago. Pedras Salgadas). Concessions are awarded on the basis of administrative contracts and the beneficiaries are chosen by public tender. Other allowed games may be the casino games on Portuguese boats or airplanes navigating outside that State's territorial waters (authorisations may be granted by the Portuguese Government to companies that are owners or freighters of Portuguese ships or aircrafts, or to concessionaire companies of gaming areas with permission of the former), and horse racing bets. Concerning internet gambling, only lottery games can be explored, and under the auspices of Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

**Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)** has established a relationship with the authorities and the general public based primarily on social goals and its assistance to the disadvantaged. The State awarded the monopolistic operation of lotteries and betting to the SCML "to ensure their association with good causes, in recognition of the trustworthiness and credibility that [this institution] has demonstrated throughout its long history." The National Lottery has been a part of Portugal's collective culture since 1793 and is explored by its Games Department (GD-SCML).

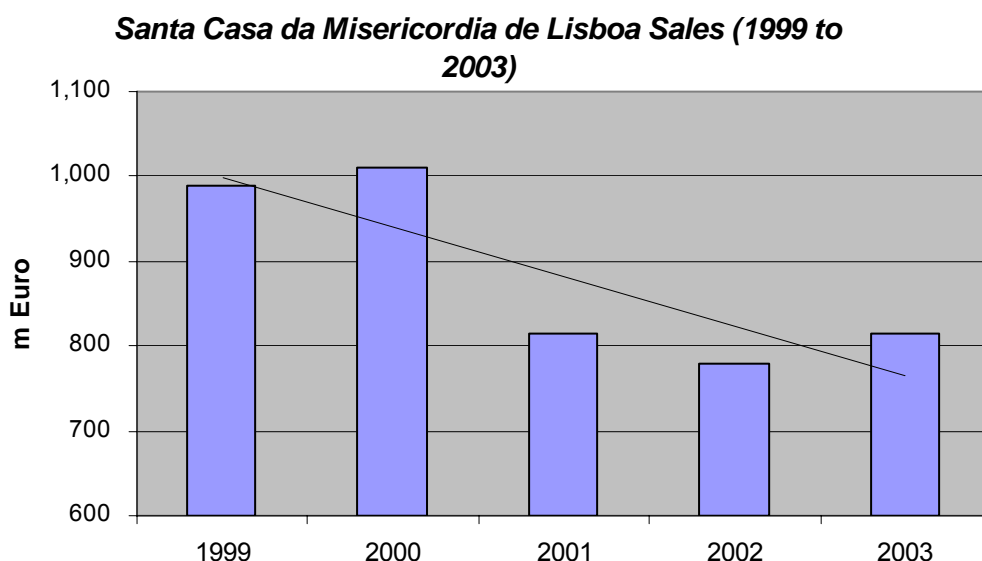
During 2003 SCML's sales were €812.6m. Totoloto remained the most popular game with sales of €526.8m%. Sales of the lottery game Joker was €60.8m.

#### **Santa Casa da Misericórdia de Lisboa Sales 2000 - 2003:**

	<b>Sales 2003 (€m)</b>	<b>% of Sales 2003</b>	<b>Sales 2002 (€m)</b>	<b>% Change 2002/03</b>	<b>Sales 2001 (€m)</b>	<b>% Change 2001/02</b>
Totoloto, 6/49	526.80	64.83%	480.57	9.62%	400.90	19.87%
Totobola, 14	8.72	1.07%	10.73	-18.74%	12.23	-12.24%
Lottery 1 Classica	137.17	16.88%	142.05	-3.43%	148.67	-4.45%
Lottery 2 Popular	38.19	4.70%	38.42	-0.60%	41.14	-6.61%
Lotaria Instantânea	39.05	4.81%	55.74	-29.94%	105.34	-47.09%
Joker	60.76	7.48%	53.89	12.76%	45.21	19.20%
Totogolo	1.93	0.24%	2.61	-26.27%	2.84	-8.02%
<b>Total</b>	<b>812.62</b>	<b>100.00%</b>	<b>784.01</b>	<b>3.65%</b>	<b>756.33</b>	<b>3.66%</b>

Source: Submission to the Enquiry from Santa Casa da Misericórdia Portuguesa





Source: Adapted from GBGC Report

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa enjoys substantial GGR growth of the games it offers. In 2000, the total company's GGR was €870.68 million. The latest GGR growth is presented in the table below. Totobola, Totogolo, Totoloto, Loto2 and EuroMillions are all pari-mutuel betting games. Joker is an add-on to these games.

**Santa Casa da Misericórdia de Lisboa GGR 2000 – 2004 (in €):**

Games	2001	2002	2003	2004
<b>Pari-mutuel sports bets</b>	<b>15,068,957</b>	<b>13,345,339</b>	<b>10,646,714</b>	<b>10,485,013</b>
Totoloto	236,860,683	274,512,989	291,367,512	323,332,051
Loto2	164,042,694	206,055,761	235,431,711	256,726,513
<b>Totoloto and Loto2</b>	<b>400,903,378</b>	<b>480,568,751</b>	<b>526,799,224</b>	<b>580,058,565</b>
Joker	45,209,269	53,890,470	60,763,521	76,588,276
EuroMillions	0	0	0	149,503,046*
Passive Lottery – Clássica	148,669,250	141,931,860	137,174,753	113,803,188
Passive Lottery – Popular	41,137,035	38,415,699	38,186,433	38,410,122
<b>Passive Lotteries</b>	<b>189,806,286</b>	<b>180,347,560</b>	<b>175,361,186</b>	<b>152,213,311</b>
Instant Tickets	105,340,596	55,737,682	39,052,270	44,892,839
Totobola	12,225,772	10,729,996	8,718,520	10,381,201
Totogolo	2,843,184	2,615,342	1,928,194	103,812
<b>Total Lotteries</b>	<b>741,259,530</b>	<b>770,544,464</b>	<b>801,976,202</b>	<b>1,003,256,038</b>
<b>Total</b>	<b>756,328,487</b>	<b>783,889,803</b>	<b>812,622,916</b>	<b>1,013,741,051</b>
Growth Rate	-13.13%	3.64%	3.67%	24.75%

Source: Submission to the Enquiry from Santa Casa da Misericórdia Portuguesa

***Santa Casa da Misericórdia de Lisboa forecasted GGR 2005 and online sales 2004 (in €):***

Ames	2005 (up to August)	2005 (forecast)	Online Sales (Oct.2004 - May.2005)
Totobola	5,749,668	12,664,000	
Totogolo	- **	- **	
Pari-mutuel sports bets	5,749,668	12,664,000	176,235
Totoloto		245,000,000	1,813,723
Loto2		195,000,000	1,426,858
<b>Totoloto and Loto2</b>	260,687,958	440,000,000	3,240,582
Joker	37,186,567	60,000,000	365,512
EuroMillions	580,023,070	620,000,000	-
Passive Lottery - Clássica		100,000,000	545,330
Passive Lottery - Popular		35,385,000	170,638
<b>Passive Lotteries</b>	82,253,807	135,385,000	715,968
Instant Tickets	23,302,933	40,000,000	
<b>Total</b>	989,204,004 ***	1,308,049,000	4,498,298
<b>Growth</b>	<b>29.03% (forecast)</b>		

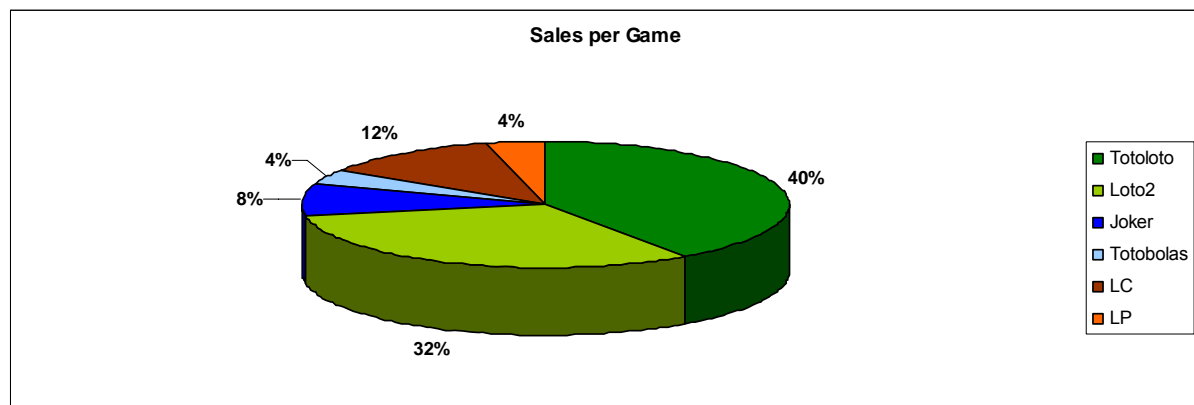
Note: \* EuroMillions was introduced in October 2004

\*\* Game withdrawal

\*\*\* represents 69.1% increase compared with 2004 (Jan-Aug).

Source: Submission to the Enquiry from Santa Casa da Misericórdia Portuguesa

***Santa Casa da Misericórdia de Lisboa Sales On-Line per game up to 23 May 2005:***



\*EuroMillions wasn't available at the website until the 4th of July, 2005

Source: Submission to the Enquiry from Santa Casa da Misericórdia Portuguesa

***Santa Casa da Misericórdia de Lisboa GGR Forecast 2006 – 2010 (in m €):***

<b>Games</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Passive Lotteries	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0
Instant Tickets	44.0	44.0	44.0	44.0	44.0
Totobola	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5
Totoloto and Loto2	364.0	400.4	400.4	400.4	400.4
Joker	52.5	63.0	63.0	63.0	63.0
€ millionillions	780.0	780.0	780.0	780.0	780.0
<b>Total</b>	<b>1,373.0</b>	<b>1,419.9</b>	<b>1,419.9</b>	<b>1,419.9</b>	<b>1,419.9</b>

*Source: Submission to the Enquiry from Santa Casa da Misericórdia Portuguesa*

SCML is intending to introduce new game – Millions League in the next five years.

From the first draw of EuroMillions, on October 8 2004, up to the draw of October 7 2005 (first year of existence), EuroMillions achieved €859.98 million in sales ( 2004: €149,512,706; 2005: €710,468,278). The weekly sales average is €15,9 million. Portuguese bettors have been awarded with over 17,3 million prizes so far, which corresponds to €359.88 million. This means that 26% of the total amount of EuroMillions prizes have been ascribed to Portugal (5 first prize winners). Portuguese players show a weekly per capita betting average of €1.59.

According to art.13 of the Portuguese State Games Retailers Regulation, retailers are representatives of players in relation to the Games Department of Santa Casa (GD-SCML) and never the opposite, meaning that, under no circumstances do they represent the GD next to the players. In what concerns employment, retailers freely manage their businesses, with no GD interference. Yet, some considerations can be made on the subject. Retailers, which exclusively commercialise SCML's games (around 160 establishments), employ 1000 to 1.500 people, which, to extend, are indirect employees of SCML. Assuming the remaining retailers (around 4300) employ one additional worker to deal with lotteries, then DG-SCML additionally indirectly employs 4300 people. In total, there are/should be 5300 to 5800 people employed indirectly by DG-SCML.

## **2. Casino Gaming**

Casinos in Portugal are regulated by the Inspeção-General de Jogos, which is part of the Ministério da Economia. Only the State can license casinos. Casinos are the only premises in which pay-out slot machines may be operated. Some casinos offer bingo, and they all include table games.

There are ten designated areas where casinos may be established. All areas except one have been granted a casino license, but four of these areas do not yet have any operating casinos. Of the remaining six, there are eight casinos in operation, all owned and managed by private sector companies. There are an additional three properties in development.

**Portuguese Casino Statistics (2003):**

Property	Location	Market share	Operator	No of Tables	No of Gaming Machines
Casino Estoril	Estoril	42.09%	Estpril-Sol	37	1,000
Casino da Figueira de Fox	Figueira de Fox	8,01%	Amorim	22	
Casino da Madeira and Casino Park Hotel	Funchal	4,31%	Pestana		200
Casino da Povia de Varzim	Povia de Varzim	15,88%	Estpril-Sol	27	669
Casino da Monte Gordo	Monte Gordo	4,806%	Solverde	16	201
Casino da Vilamoura	Quarteira	4,806%	Solverde	14	350
Casino Solverde de Espinho	Espinho	15,29%	Solverde	20	503
Hotel Algarve Casino	Portimao	4,806%	Solverde	10	305
<b>Total</b>				146	3,228

Source: Adapted from the GBGC Report

Thus, four companies share the market in the following proportions: Estoril-Sol – 57.97%, Solverde – 29.71%, Amorim – 8,01% and Pestana – 4,31%.

These figures have not changed significantly during the past five years. However they are expected to change in the immediate future due to the foreseeable opening of five new casinos (Lisboa, Chaves, Troia, S.Miguel and Porto Santo).

**Portuguese Casino GGR 2000 - 2003:**

Game	2003 (€millions)	Ave Per Device 2003 (€thousands)	2002 (€millions)	% Change 2002/03
Bingo	2.554	n/a	2.637	-3.15%
Table Games	46.536	318.74	52.944	-12.10%
Slot Machines	251.916	78.04	255.992	-1.59%
<b>Total Casinos</b>	301.006	89.21	311.573	-3.39%

Game	2001 (€millions)	% Change 2001/02	2000 (€millions)	% Change 2000/01
Bingo	1.785	47.73%	1.7	5.00%
Table Games	52.641	0.58%	60.4	-12.85%
Slot Machines	231.249	10.70%	193.9	19.26%
<b>Total Casinos</b>	285.675	9.07%	256	11.59%

Source: Adapted from the GBGC Report

**Casino Gross Gaming Revenue 2000 - 2004 (in € millions):**

Year	GGR	% Change from prior year
2000	256.002	--
2001	285.676	12%
2002	311.573	9%
2003	301.006	-3%
2004	299.469	-1%

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>20</sup>

**GGRs From Table Games 2000 - 2004 (in € millions)**

Year	Table games revenue	% Change from prior year
2000	60.383	--
2001	52.626	-13%
2002	52.894	-3%
2003	46.510	-12%
2004	38.173	-18%

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>21</sup>

The revenue of all table games constituted 15% to the total casinos revenue in 2004, compared to 84% from machines and 1% from bingo.

**Number of Gaming Machines by Casino 2004:**

Casino	No. of gaming machines
Estoril	1,071
Espinho	985
Vilamoura	502
Figueira da Foz	473
Póvoa de Varzim	645
Monte Gordo	217
Funchal	181
Praia da Rocha	336
<b>Total</b>	<b>4,410</b>

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

<sup>21</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

<sup>22</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

**Portuguese Casino Gaming Machine GGRs 2000-2004 (in € millions):**

Year	Casino Income	% Change from prior year
2000	193.876	--
2001	231.249	19%
2002	255.992	11%
2003	251.915	-2%
2004	258.923	2,8%

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>23</sup>

Presently Bingo operates only in the Espinho casino, details of which are presented in the Bingo section of this report.

**Pay out rates on gaming machines in Casinos:**

Year	Payout %
2000	86%
2001	86%
2002	86%
2003	86%
2004	88%

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>24</sup>

**Number of Visitors to Gaming Rooms in Casinos**

Year	Number of visitors	% Change from prior year
2000	238,032	--
2001	188,832	-21%
2002	172,921	-8%
2003	169,212	-2%
2004	166,465	-1,6%

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>25</sup>

Tax is paid based on the float that each table or slot machine is required to have at the beginning of a session. In addition, casinos are legally obligated to spend a minimum of 3% of their GGR on cultural events, sports competitions and the promotion of their region internationally. However, casinos often pay up to 10% of GGR for those purposes. Casino operators pay VAT when purchasing goods (gaming equipment included), but they cannot claim it back.

<sup>23</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

<sup>24</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

<sup>25</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

**Special Tax on Gaming (in € millions):**

Year	Gaming tax	% Change from prior year
2000	66.36	--
2001	87.16	31%
2002	94.52	8%
2003	87.14	-8%
2004	85.95	-1,4%

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>26</sup>

**One-time License Fees (established by law-decree 275/2001):**

Casino	License fee (in €millions)
Algarve	14.96
Espinho	57.86
Estoril	98.76
Figueira da Foz	26.44
Póvoa de Varzim	58.36
<b>Total</b>	<b>256.38</b>

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>27</sup>

The equivalent of 60% of these fees were paid in 2001. The remainder will be paid in instalments until 2006. The value of each instalment has to be updated in order to reflect inflation. Decree-Law no. 15/2003, authorised a new Casino in Lisboa for which a fee of €30,000,000, (2002 price) was paid.

**Annual Fees Paid for 2004:**

Casino	Annual fee (in €millions)
Espinho	2.559
Estoril	18.562
Póvoa de Varzim	6.551
Casinos do Algarve	1.860
<b>Total</b>	<b>29.533</b>

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>28</sup>

For casinos in Estoril, Espinho and Póvoa de Varzim the annual fee is 50% of the gross gaming revenue. For the Algarve the annual fee is 35% of GGR. For Figueira the annual fee is equal to 30% of GGR. At Madeira, the gaming tax and other impositions equal to 30% of GGR.

<sup>26</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

<sup>27</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

<sup>28</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

The Portuguese Casino sector employs about 3,000 people. This number has been stable. Some changes are expected in future years, due to the foreseeable opening of new casinos.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

In Portugal, the operation of gambling machines is only legal inside casinos. Outside of casinos, only amusement machines can be operated, which cannot pay prizes in money or objects of economic value which exceed three times the amount spent by the user. Furthermore, the outcome of the game should at least partly depend on the user's skill. In 2002 the Portuguese Government approved a new gaming machine law, which transferred the regulation of AWP's from Regional Governments to Local Councils. Since the introduction of the new law, each one of Local Councils is entitled to fix its own taxation fee for licensing the AWP machines within its jurisdiction. Typically the tax varies between €85 and €250 per annum per machine and an additional stamp duty of 20% over the value of the fixed charge. Gaming machines operators also pay a VAT at 19%. (*Source:; GBGC Report*)

Even before the introduction of the new regulations, the Portuguese AWP industry has been struggling. In fact the number of AWP's has decreased from about 35,000 to approximately 10,000 machines since the beginning of the decade. In 2004 there were about 7,500 to 10,000 amusement machines, including sport machines and non licensed amusement machines. The number of amusement arcades had declined to about 200 in 2004 compared to 600 in 2002. The negative growth in the sector is expected to continue in the near future.

The Portuguese Trade Association, APED, has been negotiating new regulations with the Government. However, as of 2005 there had been no change in the Government's position.

### 4. Betting

There are four racecourses in Portugal organised by the **Servicio Nacional Coudelico**. A limited amount of betting is organised by the Portuguese lottery company. As in Spain, Portugal's hot climate means that horseracing has to take place late at night and so other forms of gambling are more popular.

### 5. Bingo

Portugal's bingo industry is 20 years old and currently consists of approximately 30 Bingo halls outside casinos. Casinos are also permitted to provide Bingo. Presently Bingo in casinos operates only in the Espinho casino.

#### **Casino Bingo Turnover 2000 - 2004:**

Year	Casino Bingo Turnover (in €millions)	% Change from prior year
2000	1.708	--
2001	1.784	4%
2002	2.636	48%
2003	2.554	-3%
2004	2.360	-7,6%

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)



**Bingo Outside of Casinos Gross Revenue:**

Year	Bingo GGR from Outside of Casinos (in €millions)	% Change from prior year
2000	112.600	--
2001	112.426	-0,2%
2002	127.991	14%
2003	120.083	-6%
2004	110.892	-7,7%

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>30</sup>

Of the total 2004 turnover, 33% were retained by concessionaires, 26% went to the State and 41% were paid out in prizes.

**Tips Paid to Employees:**

Bingo Category	Employees Tips (in €thousands)
Bingo in casinos	8,536.4
Bingo outside casinos	473.0
<b>total</b>	<b>9,009.4</b>

Source: Adapted from the submission to the Enquiry from Portuguese General Inspectorate on Gaming<sup>31</sup>

**6. Media Gambling Services**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

**7. Sales Promotional Gambling**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

**8. Charity Gambling**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

<sup>30</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

<sup>31</sup> Obtained from [http://www.igjogos.pt/Ingles/\(2,1,1\)DocRelAnual1.php](http://www.igjogos.pt/Ingles/(2,1,1)DocRelAnual1.php)

### III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	368.60	n/a	256.00	n/a	n/a	112.60
2001	1,316.57	741.26	285.68	162.14	15.07	112.43
2002	1,389.60	770.54	315.74	161.98	13.35	127.99
2003	1,434.38	801.98	301.01	200.67	10.65	120.08
2004	1,424.10	1,003.26	299.47	n/a	10.49	110.89

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	130511.2	1.09%	137.82

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## SLOVAKIA

### I. INTRODUCTION

The Slovak gambling market has a rather large number of players. It is divided among approximately 180 operators who supply gambling services in their respective sectors:

***Slovak Gambling Industry Operators by Sector for 2005:***

Gambling Sector	Number of operators
Slot machines	123
Casinos	3
Oddest	13
Number lotteries	1 (Tipos)
Instant lotteries	1 (Tipos), however, it has been recently liberalised and new entrants are expected
Internet gambling	1 (Tipos)
Bingo	5
Horse betting	1 (state monopoly)
Electronic roulettes	24
VLT	9

*Source: Submission to the Enquiry from TIPOS*

**Tipos** (the national lottery company) has a monopoly in so-called “state lotteries”. According to the Act on Gambling Games, a state lottery is understood as a gambling game that is made of numerical lotteries, especially bingo, and gambling games operated by means of the Internet. Other types of betting, besides the state lotteries, could be operated by any other entity under the condition of obtaining the license.

The new Act on Gambling Games was adopted in the year 2005. Gambling operators are exempt from paying VAT on its services in Slovakia, but are obliged to pay VAT on non-gambling services. Before 2005, taxes were calculated on the revenue-payout basis, where every sector had a different tax rate (number lotteries had a tax rate of 34%). However, since 2005 the basis for calculating taxes is as follows:

***Gambling Industry Taxation in Slovakia since 2005:***

<b>Gaming Sector</b>	<b>Tax</b>
ticket lotteries	15% of the gaming revenue to the state budget
number lotteries	17% of the gaming revenue to the state budget
instant lotteries	20% of the player losses (expenditure)
betting games, except horse racing	5% of the gaming revenue. In case of sport betting, 4.5% goes to the state budget and 0.5% to the local town budget
Bingo	4.5% of the gaming revenue, of which 4% goes to the state budget and 0.5% goes to the local town budget
Special bingo	4% of the gaming revenue to the state budget
Horse racing	1% of the gaming revenue to the state budget
Betting games in a casino	27% of the gaming revenue, of which 24% goes to state budget and 3% goes to the local town budget
Gambling games operated via gaming machines	SKK45,000 (about €1,200) per machine per annum to the state budget
Gambling games operated via technical devices operated directly by gamblers and video games	27% of the gaming revenue, of which 24% goes to state budget and 3% goes to the local town budget
Gambling games operated via telecommunication devices	10% of the gaming revenue to the state budget
Gambling games operated on the internet	27% of player losses to the state budget

Note: One Euro equals approximately 40 Slovak koruna (SKK)

Source: Submission to the Enquiry from TIPOS

License fees are paid once a year. In the Act on Gambling it is called “financial guarantee”.

***Annual Gambling industry License Fees in Slovakia:***

<b>Gaming Sector</b>	<b>Tax</b>
ticket lotteries and raffles	5% of the turnover (tickets sold times price of tickets)
betting games, except for course bets	SKK1,000,000 (€25,000)
Bingo, except special bingo	SKK500,000 (€12,500) for one operation of bingo
Course bets	SKK10,000,000 (€250,000)
Gambling machines in a casino	SKK15,000,000 (€375,000)
Gambling machines	SKK10,000 (€250) per machine
For other gambling games	SKK3,000,000 (€75,000)

Source: Submission to the Enquiry from TIPOS

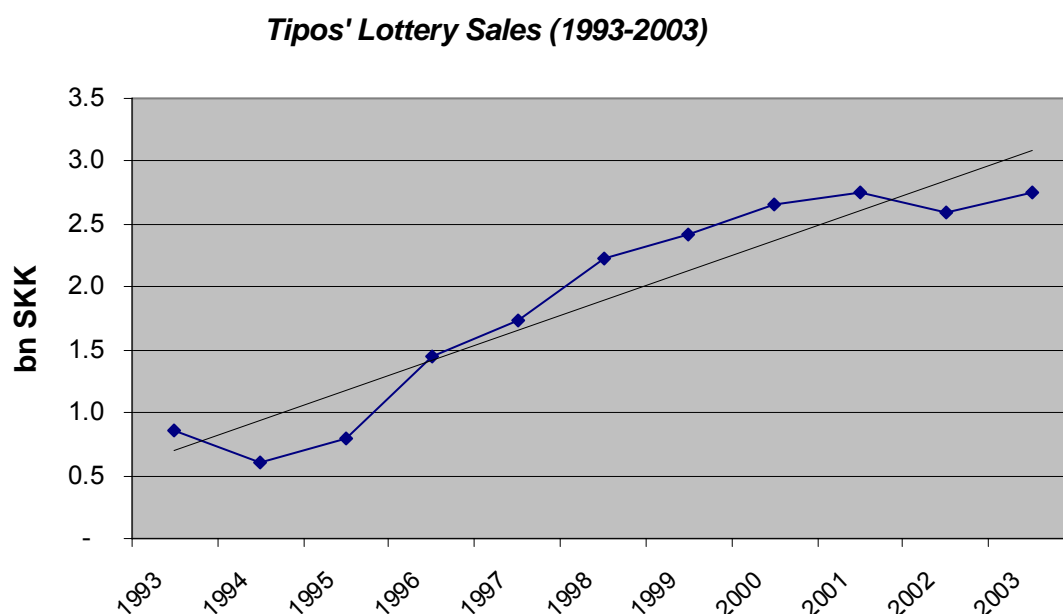
## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

There is only one company which operates and has a monopoly in the sectors of number lotteries, instant ticket games and games over the internet (number lotteries and betting) in Slovakia. **TIPOS** (národná lotériová spoločnosť) is a joint-stock company that was established in 1992. The company operates lottery and betting games in accordance with the provisions included within the Act of Slovak National Council No 194/1990 on lotteries and other similar games and according to the licenses of the Ministry of Finance. Since 1994, TIPOS has been wholly State-owned, and represented by the Ministry of Finance.

In 2003 TIPOS offered a total of 16 games. Lotto 6/49 retained its position as the most popular game with sales of SKK 908.9m (€23.4 million) or a third of the Tipos' total. Overall sales were up by 5.4% to SKK 2.732 billion (€70.3 million) in 2003, the equivalent of SKK 617 (€15.90) per adult.

TIPOS commenced offering two internet gaming products, E-Keno and E-Tipos, in 2002 under a license granted by the Ministry of Finance which provides the company. All games are available only in Slovak and payments are accepted only directly from Slovak banks into players' accounts. During 2003 TIPOS' Internet sales reached SKK 470k (€12,100), accounting for just 0.02% of its total sales. (Source: GBGC Report)



Source: Adapted from GBGC Report

TIPOS has enjoyed stable growth in its revenue over the past few years and expects to continue its growth.

**Tipos Aggregate Annual Gross Revenue 2000 - 2004:**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>GGR in millions of SKK</b>	2649	2730	2591	2732	2970
<b>GGR in € millions</b>	69	71	67	71	76

**Projected Tipos Aggregate Annual Gross Revenue 2005 - 2010:**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>GGR in millions of SKK</b>	3300	3350	3450	3500	3600	3650
<b>GGR in € millions</b>	85	87	89	91	93	95

Source: Submission to the Enquiry from TIPOS

Gambling operators are exempt from paying VAT on its services in Slovakia, but are obliged to pay VAT on non-gambling services. Before 2005 number lotteries had a tax rate of 34%. However, since 2005 the base for calculating taxes is as follows:

**Gambling Industry Taxation in Slovakia since 2005:**

<b>Gaming Sector</b>	<b>Tax</b>
ticket lotteries	15% of the gaming revenue to the state budget
number lotteries	17% of the gaming revenue to the state budget
instant lotteries	20% of the player losses (expenditure)

Source: Submission to the Enquiry from TIPOS

License fees are paid once a year and in the 2005 Act on Gambling it is called "financial guarantee". Ticket lotteries and raffles are required to pay 5% of the turnover (tickets sold times price of tickets) annually in license fees.

In addition to taxes and license fees, Tipos is also obliged to pay an additional amount of money to the state budget for good causes. The recent payments are summarised below:

**Good Causes Contribution by Tipos 2000 - 2004:**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>GGR in millions of SKK</b>	428	463	436	470	534
<b>GGR in € millions</b>	11	12	11	13	14

Source: Submission to the Enquiry from TIPOS

Despite the introduction of the new Gambling Act in 2005, there are no expected significant changes in good causes contribution in Slovakia.

The number of full-time employees of TIPOS has increased steadily over the past five years .

***Full-time Employees in Tipos 2000 - 2004:***

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>31.05.2005</b>
59	61	65	72	84	85

*Source: Submission to the Enquiry from TIPOS*

The number of employees is expected to further increase and reach 100 people by 2008 and 110 by 2010.

## **2. Casino Gaming**

Slovakia has seven casinos in operation. According to the Finance Ministry, during 2002 Slovak casino GGR was approximately SKK 330 million (€8.5 million.) (*Source: GBGC Report*)

## **3. Machine Gambling Outside Casinos**

Taxes on gaming machines were doubled in 1998 to SKK 80,000 (€2,100) per machine per year. This had the effect of reducing the number of machines in circulation. Prior to the tax increase, there were approximately 13,000 machines in operation, but as of 2002, there were fewer than 10,000. The vast majority of these are in the control of approximately fifty companies. (*Source: GBGC Report*)

## **4. Betting**

At the end of the year 2005, there were twelve operators of betting in the Slovak Republic. TIPOS did not participate directly in the betting market (excluding the state lotteries), but via its subsidiary firm – **TIPKURZ**. Total betting market turnover (stakes) was 7.90 million SKK (€200,000) and betting GGR was approximately 1.03 million SKK (€40,000) for 2005. The market share of TIPKURZ in the betting market, beside state lotteries, was approximately 0.5%.

## **5. Bingo**

The Ministry of Finance granted TIPOS a license for the operation of the betting game TIPOS-BINGO, which was renewed during 2003. According to the Act on Gambling Games, Tipos has a monopoly in offering bingo games.

## **6. Media Gambling Services**

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2001	153.58	71.00	54.32	28.24	0.02	n/a
2002	177.50	67.00	72.70	37.78	0.02	n/a
2003	216.15	71.00	95.48	49.64	0.03	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2002	25,733	0.53%	31.54

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.



## SLOVENIA

### I. INTRODUCTION

Slovenia's Office for Gaming Supervision is responsible for the supervision of standard and non-standard gaming activities included in the Gaming Act and in other legislation. According to Loterija Slovenia, there is approximately 53 Euro per capita spent per year on games of chance (casino sector not included)

### II. GAMING SECTOR ANALYSIS

#### 1. Lotteries

The Slovenian legislation allows only two operators to organise classical games of chance on Slovenian territory. They are **Loterija Slovenije d.d.** (The Lottery of Slovenia), and **Športna loterija d.d.** (the Sports Lottery). There are no small and medium sized enterprises in the Slovenia national lottery sector.

#### *The Slovenian Lottery Market Share 2000 - 2004:*

Organisation	2000	2001	2002	2003	2004
Loterija Slovenije	76.3 %	79.8 %	80.1 %	75.7 %	76.4 %
Športna loterija d.d.	23.7%	20.2%	19.9%	24.5%	23.6%

*Source: Submission to the Enquiry from Loterija Slovenije /Športna loterija d.d*

The leading game in Loterija Slovenije is Loto, which on average represents an 80 per cent share in the turnover structure. In longer subsequent transfers for the capital win, payments start to increase dramatically and, consequently also the attraction of prizes, which indirectly increases both the turnover and the market share. The Prize Fund equals about 50 % and is not going to change in the next few years.

In the next five year period, it is expected that the market share of Loterija Slovenije and Športna loterija d.d. will remain stable at the level of approximately 70 percent and 30 percent respectively.

Loterija Slovenije GGR was approximately 8.5 billion SIT (€35.5 million) in 2004. The turnover, the Prize Fund, and the gross income of Loterija Slovenije in the last few years are presented in the Table below:

**Loterija Slovenije Key Statistics 2000 - 2004 (in € millions):**

	2000	2001	2002	2003	2004
Turnover of Loterija Slovenije	46.500	58.004	71.582	59.425	81.019
The Prize Fund of Loterija Slovenije	23.250	28.977	35.726	29.305	40.371
Gross income of Loterija Slovenije (GGR)	23.250	29.027	35.856	30.120	40.648

Source: Submission to the Enquiry from Loterija Slovenije

The second operator's (Športna loterija d.d) in Slovenian lottery market GGR is shown below:

**Športna Loterija d.d's Aggregate Annual Gross Gaming Revenue 2000 - 2004 (in millions of SIT/EUR)**

	2000	2001	2002	2003	2004
GGR	1,435.906 SIT/ €6.058	1,684.789 SIT/ €7.020	1,901.578 SIT/ €7.923	1,937.348 SIT/ €8,072	2,414.597 SIT/ €10,061

Source: Submission to the Enquiry from Športna loterija d.d

This makes the total gross gaming revenue of the Slovenian lottery market as follows:

**Total Gross Gaming Revenue of the Slovenian Lottery Market 2000 - 2004 (in € millions)**

	2000	2001	2002	2003	2004
GGR (in € millions)	29.308	36.047	43.781	38.192	50.709

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

In the next six year period (2005 – 2010), Loterija Slovenije is planning a 3.7 per cent growth of turnover and a corresponding gross income, as well. By annual breakdown, the turnover, the Prize Fund, and the gross income are expected to be as follows:

**Loterija Slovenije Forecasts for 2005 - 2010 (in € millions with stable 2005 prices):**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Turnover of Loterija Slovenije	64.583	65.834	68.376	71.000	73.626	76.250
The Prize Fund of Loterija Slovenije	32.292	32.917	34.188	35.500	36.813	38.125
Gross income of Loterija Slovenije (GGR)	32.292	32.917	34.188	35.500	36.813	38.125

(1 Euro = 240 SIT)

Source: Submission to the Enquiry from Loterija Slovenije

In line with Article 27 of the Value Added Tax Act, the games of chance are exempt from the VAT liability. As regards the costs of organising classical games of chance, the Lottery of Slovenia is subject to a 20% VAT. In 2004, the amount of the Value Added Tax paid was €60,000.

The games of chance operators are subject to the following taxes:

- 5% tax on games of chance; the taxable basis being the value of payments received for the participation in a classical game of chance, reduced by the value of prizes paid out (GGR);
- 15% tax on paid out prizes exceeding the value of €190, which is 45,607 SIT (for the year 2005, since the basis changes from year to year); it is settled by the prize receiver and deducted upon the payment of prize to the municipality of the prize winner's permanent residence. The prize is not included in the tax return. Loterija Slovenije pay the prizes in a single amount;
- 25-30% concession (license fee) on the profit gained, depending on the game, on money staked minus payouts (GGR)
- corporation tax at the rate 25% on profits

All legal operators which obtain a state license have to pay a concession fee. Športna loterija d.d have 5 licenses, one per each game (four lottery games licenses and one sports betting license.) Concession fee is paid monthly.

Loterija Slovenije organises classical games of chance based on a concession granted by the Government of the Republic of Slovenia and has a concession agreement signed with the Ministry of Finance. Upon the issue of a new concession agreement, the company pays the Ministry of finance a tax equalling €1,250, and for the extension of the concession agreement €625. It has a concession for the following groups of games: number lotteries, instant games and bingos. In total, Loterija Slovenije was granted nine concessions.

Lottery operators do not have to pay any contributions to good causes. However, a concession fee, which they pay to the state, is distributed among two foundations: sports and invalid-humanitarian foundation in Slovenia, thus it goes entirely for good purposes. In the last five years, the funds from the concession fees of Loterija Slovenije were as follows:

***Loterija Slovenije Concession Fees 2000 - 2004 (in € millions):***

	2000	2001	2002	2003	2004
Contributions of Loterija Slovenije	9.872	12.428	16.521	13.222	18.141
% of turnover	21.0	21.4	23.1	22.3	22.4
% of GGR	42.5	42.8	46.1	43.9	44.6

*Source: Submission to the Enquiry from Loterija Slovenije*

Loterija Slovenije does not expect that in the next five years the concession fees will increase.

***Sportna Loterija Concession Fees 2000 - 2004 (in SIT and € millions):***

	2000	2001	2002	2003	2004
Contributions of Loterija Slovenije in SIT millions	319.44	399.54	461.44	469.49	617.89
Contributions of Loterija Slovenije in € millions	1.348	1.665	1.923	1.956	2.575

*Source: Submission to the Enquiry from Sportna Loterija*

**Number of Full-time Employees in Lottery Sector in Slovenia 2000 - 2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Loterija Slovenije	81	79	73	73	70
Športna loterija d.d	n/a	17	23	22	20
<b>Total</b>		96	96	95	90

Source: Submission to the Enquiry from Loterija Slovenije /Športna loterija d.d

Loterija Slovenije plans to employ 73 people by the end of 2010. At the same time, Športna loterija d.d expect a minor increase in the number of employees, depending on any new games and other developments. Loterija Slovenije network consists of 163 outlets (selling complete range of games) and 950 outlets selling scratch cards only (petrol stations, post offices, kiosks). There are 163 indirect employees (agents) in the company, plus the agents' 85 employees, so that the total number of additional people employed in the distribution chain of Loterija Slovenije lottery tickets is 248.

Sportna Loterija only uses authorised sales points, the numbers of which are indicated below, and doesn't have its own sales network. Therefore, it is unclear how much indirect employment it induces.

**Number of Outlets That Sportna Loterija Uses 2000-2005 :**

<b>2000</b>	1700
<b>2001</b>	1980
<b>2002</b>	2100
<b>2003</b>	1600
<b>2004</b>	1700
<b>2005</b>	1546

Source: Submission to the Enquiry from Športna loterija d.d

Sportna Loterija was the first lottery operator to introduce Mobile Entertainment Platform (MEP), which is a multichannel gaming platform for mobile 'phones that operates through GSM voice mode. MEP was launched in February 2002.

In Slovenia, there is no comprehensive statistics on problem gambling. In fact, the population of Slovenia spend €53 EUR per capita/per year on games of chance (excluding the casino sector.)

**2. Casino Gaming**

Slovenia has a total of 12 casinos, and all but are two located in border towns, to cater in particular to Italian and Austrian customers. The nation's two largest casinos are both located in Nova Gorica, on the Italian border.

The leading casino operator in Slovenia is the state-owned company **HIT d.d.** The group currently has five properties, including the largest three in Slovenia. HIT d.d.'s two largest casino hotel properties are Perla and Park in Nova Gorica, which cater specifically to the Italian market. In late 2005, HIT announced exploration of a new SIT 150 billion (€600 million) property in Nova Gorica in partnership with the American company Harrah's that would include at least 30 tables and as many as 1,000 gaming machines. HIT currently accounts for approximately 80% of Slovenia total casino GGR. Of the 1.5 million visitors that the HIT casinos attract each year, nearly 90% come from outside Slovenia. (Source: GBGC Report.)

**Casino Properties Currently Operating in Slovenia in 2003:**

Property	Location	Tables	Gaming Machines
Bled	Bled	15	85
Casino Park	Nova Gorica	43	384
Grand Casino Lido	Brezice	4	22
Grand Casino Lipica	Sezana	18	168
Kranjska Gora	Kranjska Gora	24	273
Ljubljana	Ljubljana	11	51
Maribor	Maribor	10	60
Moravske Toplice	Toplice	8	55
Otocec	Otocec	7	50
Perla	Nova Gorica	43	850
Portoroz	Portoroz	41	191
Rogaska Slatina	Rogaska Slatina	8	90
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>232</b>	<b>2,279</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

In 2004, there were 3,068 slots machines operating in 13 casinos, the newest casino having opened in Kobaritz, near the Italian border.

Under current law, all Slovenian casinos are mainly state-owned. Concessions are granted by the Slovene Government through the State Office of Gaming Supervision (part of the Ministry of Finance) of up to 10 years to suitably qualified organisations.

**Gross Gaming Revenues 2000-2005 (EUR millions):**

YEAR	Casino
2000	170.027
2001	178.622
2002	187.023
2003	193.227
2004	206.467
2005	239.650

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Slovenia

Casino taxes in Slovenia are approximately 25% of GGR for table games and 35% for gaming machines. However, almost 50% of casino income is tax: levy tax to the state; and 5% to 20% for slots depending on win; for other games there is a 5% flat rate. Casinos are exempt from VAT (8,5% or 20%). Of the concession tax, 47,8% goes to the region, 47,8% goes to the state, 2,2% to charities, and 2,2% to the development of sports.

Entertainment and alcohol are permitted in the casino properties. Foreign ownership of casinos is not prohibited for entities from the EU.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

The 1995 Gaming Act permitted bars, restaurants and other catering facilities to offer gaming machines, but this changed in 2001. The new law permits only casinos and the newly-established gaming halls to offer gaming machines. Each gaming hall, which is required to be located in a designated tourist area, may operate between 50 and 200 devices. In 2005, there were 31 gaming halls that operate approximately 2600 gaming machines. In 2004, there were 2085 slot machines in 27 operating gaming saloons in Slovenia. All slot machines are connected via network to the Office for Gaming Supervision that is a part of the Ministry of Finance for tax regulation purposes.

#### **Gross Gaming Revenues 2000-2005 (EUR millions):**

YEAR	Gaming Machines
2000	19.041
2001	23.160
2002	22.394
2003	33.059
2004	61.433
2005	75.752

Source: Submission to the Enquiry from the Ministry of Finance, Slovenia

### 4. Betting

**Športna loterija d.d** uses one of its five licenses to organise sports betting.

### 5. Bingo

**Loterija Slovenije** runs bingo games in Slovenia. No other information could be found or was supplied to the researchers regarding the financial performance of bingos in Slovenia.

### 6. Media Gambling Services

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

### 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

### 8. Charity Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

### III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	218.30	29.23	170.03	19.04	n/a	n/a
2001	237.83	36.05	178.62	23.16	n/a	n/a
2002	253.20	43.78	187.02	22.39	n/a	n/a
2003	264.48	38.19	193.23	33.06	n/a	n/a
2004	318.61	50.71	206.47	61.43	n/a	n/a

Source: Data Provided by Stakeholders

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	24,568.6	1.076%	132.57

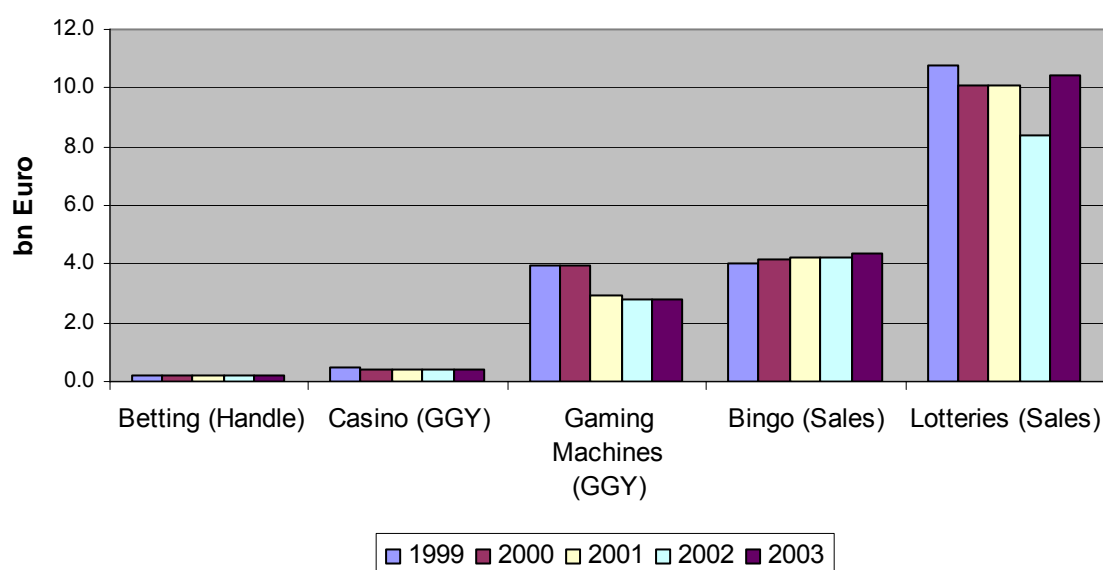
Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

## SPAIN

### I. INTRODUCTION

Spain's gaming industries are substantial, with the exception of betting, which is not supported by a domestic horseracing industry and an absence of legal structure conducive to a sports betting sector. Bingo, gaming machines, casinos, and lottery are all well established in Spain.

**Spanish Betting and Gaming Gross Turnover(1999-2003)**



Source: Adapted from GBGC Report

**National Gaming Turnover in 2003, distributed by Independent Communities (€ millions)**

Region	Games under private management				State lotteries and betting					O.N.C.E.	
	Casinos	Bingos	machines 'B'	Total	National Lottery	Lotería Primitiva	Bono Loto	Quiniela	Total	CUPON	Total
ANDALUCÍA	276.51	520.73	1.386.53	2.183.77	593.80	340.78	105.38	67.04	1.107.00	533.72	3.824.49
ARAGÓN	41.61	188.36	381.26	611.23	154.99	61.16	15.62	13.87	245.64	38.53	895.40
ASTURIAS	none	57.53	341.91	399.44	122.78	68.90	20.56	9.58	221.82	65.22	686.48
BALEARES	101.58	69.67	159.14	330.39	82.99	61.79	15.31	19.23	179.32	81.80	591.51
CANARIAS	165.29	321.59	510.18	997.06	156.77	118.95	40.43	27.41	343.56	136.77	1.477.39
CANTABRIA	41.81	43.89	138.22	223.92	60.68	33.13	8.17	7.15	109.13	22.90	355.95
CASTILLA Y LEÓN	50.00	183.67	737.53	971.20	340.35	162.30	38.73	32.03	573.41	73.63	1.618.24
CASTILLA - LA MANCHA	none	52.24	394.36	446.60	216.60	89.19	21.44	19.14	346.37	80.57	873.54
CATALUÑA	464.95	580.96	1.651.95	2.697.86	697.22	370.76	61.69	92.04	1.221.71	364.93	4.284.50
EXTREMADURA	none	62.07	234.24	296.31	72.95	53.35	14.24	10.60	151.14	53.62	501.07
GALICIA	46.48	135.56	473.03	655.07	227.74	167.34	44.49	31.16	470.73	80.28	1.206.08
LA RIOJA	none	5.68	80.08	85.76	37.81	16.90	4.14	2.94	61.79	13.66	161.21
MADRID	401.15	831.89	1.358.81	2.591.85	802.90	364.71	94.30	94.48	1.356.39	232.84	4.181.08



MURCIA	76.98	78.71	439.68	595.37	174.39	58.02	17.15	12.63	262.19	106.34	963.90
NAVARRA	none	35.70	94.62	130.32	55.68	28.89	7.17	7.04	98.78	24.68	253.78
PAÍS VASCO	70.03	151.36	539.28	760.67	288.96	141.44	32.22	26.94	489.56	77.50	1.327.73
VALENCIA	169.62	583.76	1.350.85	2.104.23	655.96	254.54	69.07	56.18	1.035.75	303.87	3.443.85
CEUTA	4.09	23.44	8.47	36.00	2.11	3.85	1.21	2.47	9.64	4.78	50.42
MELILLA	4.02	2.77	12.28	19.07	2.31	3.53	1.29	0.96	8.09	3.70	30.86
TOTAL	1,914.12	3,929.58	10,292.42	16,136.12	4,746.99	2,399.53	612.61	532.89	8,292.02	2,299.34	26,727.48

Source: Submission to the Enquiry from FEMARA

The National Gaming Commission has created a team to look at developing a legal framework to regulate gaming on the Internet in Spain. In the meantime towards the end of 2002 the Spanish Parliament approved an Information and E-commerce Act which includes reference to gaming on the Internet. The Act requires individuals or companies to register commercial websites with the Mercantile Registry.

### **Number of Companies Operating in the Gambling Market in Spain 2005:**

<b>Gambling Sector</b>	<b>Number of operators</b>
Gaming machines	6,928
Casinos	32 (in 16 regions)
Bingo	447

Despite the long history of regulation of the Spanish gambling market, there continue to be pockets of significant illegal gambling activity. For instance it has been estimated that there are as many as 60 illegal premises operating in Asturias alone, generating a gross turnover of approximately €18 million.

Furthermore in the Canary Islands there are between 80 and 90 bingo halls operating illegally due to lack of administrative inspections, according to estimates of the regional bingo halls entrepreneurs' association. It is estimated that these illegal bingo halls generate an annual turnover of in the region of €3.5 million.

However, Spain is one of the EU countries that has the most developed framework for treating problem gamblers. There are a number of organisations in Spain that specialise in prevention and treatment of problem gambling. In some Spanish regions, problem gambling specialists are routinely included in the local Mental Health Departments. Other regions, for example Aragon, have created specialist anti-addiction centres.

## **II. GAMING SECTOR ANALYSIS**

### **1. Lotteries**

Spain has three major lotteries: **Loto Catalunya (Entitat Autònoma de jocs Apostes)**, the **Spanish Association for the Blind (ONCE)**, and **Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (LAE - the National Lottery)**. The largest lottery in Spain is Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (LAE), LAE achieved total sales of €7.638 billion in 2002 and €8.293 billion in 2003. ONCE's total sales in 2002 were €2.384 billion and €2.299 billion in 2003. GGRs for ONCE were €1.212 billion in 2002, €1.126 billion in 2003, and €1,144 billion in 2004. Loto Catalunya in 2002 had sales of €76.4 million and €87.3 million in 2003. (Source: GBGC Report and submission from ONCE)

**ONCE Gross Gaming Revenue 2000 - 2004 (in € millions):**

2000	1,167.6
2001	1,234.9
2002	1,212.5
2003	1,126.4
2004	1,144.1

Source: Submission to the Enquiry from ONCE

ONCE operate approximately 8,200 kiosks for sellers who are blind or partially sighted. The number of kiosks depends on licenses given by local authorities. The majority of ONCE's sellers sell in the streets. Nearly 23,000 people who are either blind or have other disabilities sell tickets for the lottery, making it the principal source of employment for the blind in Spain. The numbers of employees for the past five years are presented below. They do not include anyone employed in Fundación ONCE, but include those who work in the distribution of lottery tickets network.

**ONCE Employees 2000 - 2004:**

2000	27,889
2001	28,257
2002	28,281
2003	28,199
2004	27,633

Source: Submission to the Enquiry from ONCE

ONCE's programmes are aimed at seeking employment and the elimination of barriers for people with disabilities other than blindness. Fifty percent of ONCE's sales are allocated as prize money; 25% are earmarked for operating costs, and 25% allocated to support for the blind and, through the Fundación ONCE, working with other disabled groups.

**ONCE Taxes Paid 2004 – 2005 (in €):**

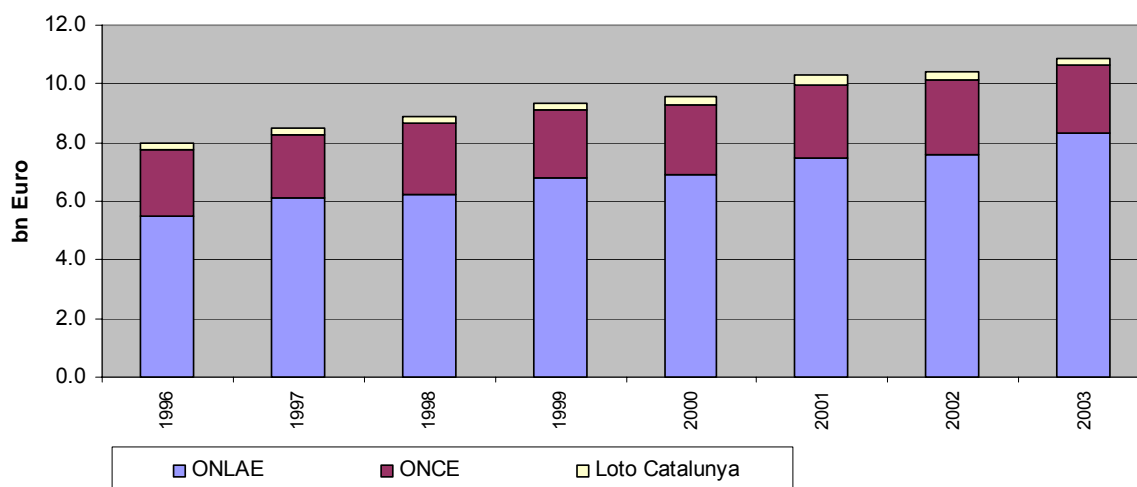
2004	1,236,465
2005	1,153,120

Source: Submission to the Enquiry from ONCE

**ONCE Contributions to Good Causes 2004 – 2005 (in € million):**

2004	224.3
2005	226.5

Source: Submission to the Enquiry from ONCE

*Spanish Lottery Sales by Operator (1996-2003)*

Source: Adapted from GBGC Report

## 2. Casino Gaming

Casinos were legalised in Spain during 1977 after the Franco regime, and are regulated by the Ministry of the Interior. Originally located outside of metropolitan areas, national rules required that the distance from a city centre would be based on the city's population. However, casinos are now permitted within major cities such as Madrid, Seville, Bilbao and Barcelona, though to date these cities only have one property each. Three of Spain's casinos were state-owned in 2003, with a further two in joint state/private ownership and the remaining twenty-seven owned and operated entirely by private sector interests. In 2004 there were 33 casinos in Spain. In 2005, two new casinos opened and another two were planning to open.

The casinos are not required to pay Value Added Tax (VAT) in Spain. They pay separate taxes on table and slot machines operations. Below are detailed gambling tax rates for table games in each region in Spain. Such taxes are paid as a percentage on GGR, based on the amount of GGR.

### *The Gambling Tax (in % of GGR) on Casino Tables GGR (In euros:)*

<b>SPANISH STATE RATE</b>	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,322,226	20
Between €1,322,226 and €2,187,684	35
Between €2,187,684 and €4,363,347	45
More than 4,363,347	55
<b>Communities that apply the state rate:</b>	
ARAGÓN	
The CANARY ISLANDS	
<b>Communities that apply the state rate plus a surcharge:</b>	

VALENCIA	3 %
<b><i>Communities that apply own rate:</i></b>	
ANDALUCIA	
Tax base	Percent
Between 0 and 1,367,182	22
Between €1,367,182 and €2,262,065	38.5
Between €2,262,065 and €4,511,701	49.5
More than €4,511,701	60.5
ASTURIAS	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,359,600	20
From €1,359,601 to €2,250,550	35
From €2,250,551 to €4,490,800	45
More than €4,490,800	55
BALEARIC	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,718,727	22
Between €1,718,727 and €2,843,713	40
Between €2,843,713,01 and €5,671,800	50
More than €5,671,800	61
CANTABRIA	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,450,000	24
Between €1,450,000 and €2,300,000	38
Between €2,300,000 and €4,500,000	49
More than €4,500,000	60
CASTILLA LA MANCHA	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,400,000	20
Between €1,400,001 and €2,300,000	35
Between €2,300,001 and €4,500,000	45
More than €4,500,000	55
In casinos of new creation a rate of 10% will be applied,	
CASTILLA Y LEON	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,512,000	20
Between €1,512,001 and €2,498,000	35
Between €2,498,001 and €4,971,000	45
More than €4,971,000	55
EXTREMADURA	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,322,226	20
Between €1,322,226 and €2,187,684	35

Between €2,187,684 and €4,363,347	45
More than €4,363,347	55
CATALONIA	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,322,226	20
Between €1,322,226 and €2,187,684	35
Between €2,187,684 and €4,363,347	45
More than €4,363,347	55
THE RIOJA	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,323,000	24
Between €1,323,001 and €2,190,300	38
Between €2,190,301 and €4,365,900	49
More than €4,365,900	60
MADRID	
Tax base:	Percent
Between 0 and €2,000,000	22
Between €2,000,000 and €3,000,000	40
Between €3,000,000 and €5,000,000	52
More than €5,000,000	63
MURCIA	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,500,000	25
Between €1,500,000 and €2,400,000	42
More than €2,400,000	55
GALICIA	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,500,922	22
Between €1,500,922 and €2,483,345	38
Between €2,483,345 and €4,953,044	49
More than €4,953,044	60
BASQUE PAIS (Guipúzcoa and Biscay)	
Tax base:	Percent
Between 0 and €1,800,000	20
Between €1,800,000 and €6,000,000	35
More than €6,000,000	50

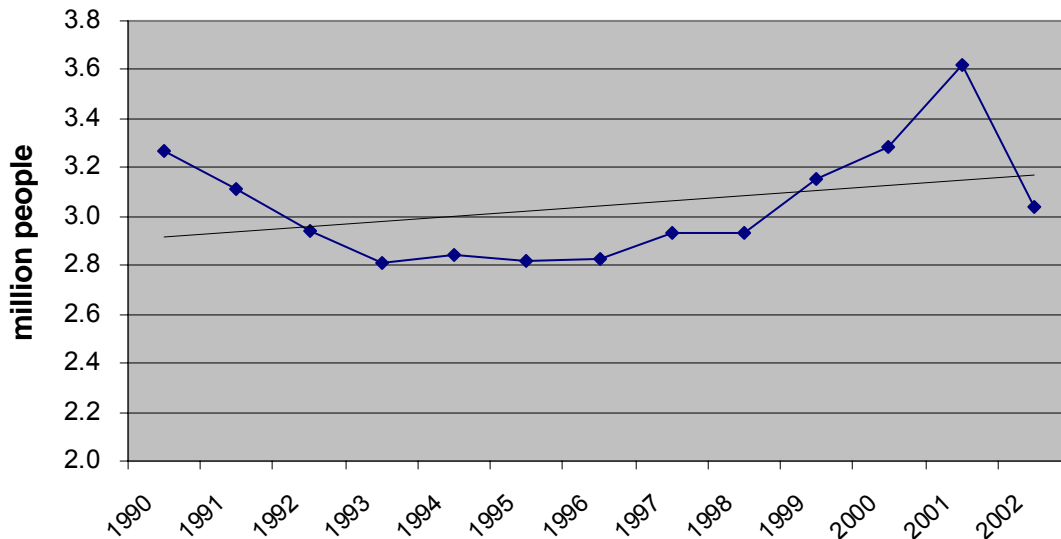
Source: Submission to the Enquiry from FEMARA

In addition, there is another gambling-specific tax for the IAE (municipal taxes) the annual payment of which is between €18,000 and €27,000 for every game table. However, there is no annual license fee. There are not any other fees except legal ones. It is only mandatory, however, to turn in lost or forgotten chips, to the municipal government.

The hotel and restaurant services form part of the services that casinos are obligated to have. Municipal projects and infrastructures are not carried out by the casinos.

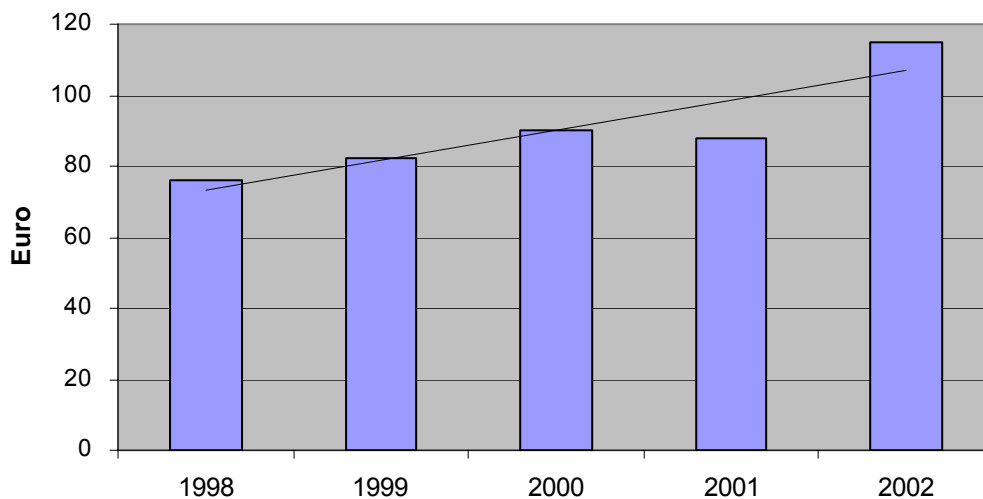
Concession lengths vary according to region but are typically ten years with some extending to fifteen. Foreign companies are permitted to own up to 25% of a Spanish casino.

**Spanish Casino Attendance (1990-2002)**



Source: Adapted from GBGC Report

**Spanish Casino Average GGY per Attendance (1998-2002)**



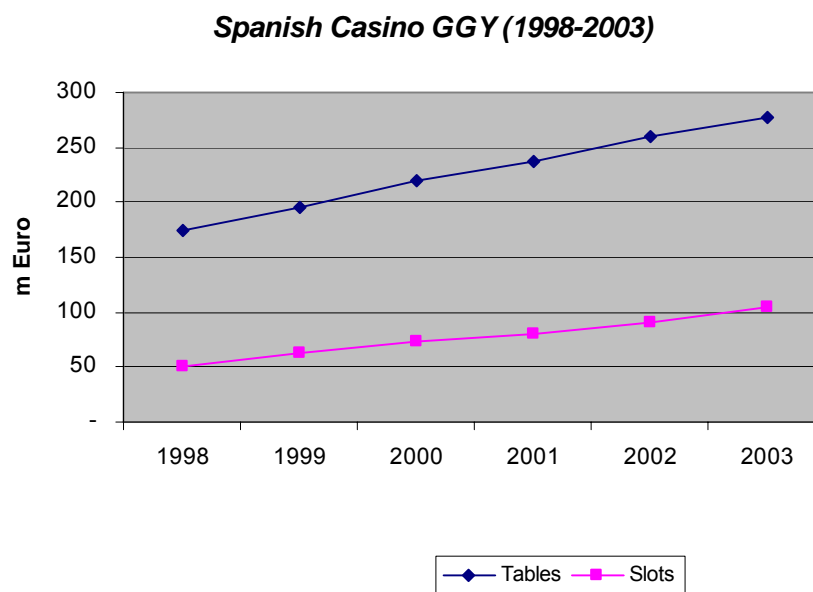
Source: Adapted from GBGC Report

Casinos in Spain generate most of their revenues from table games. Spanish casino GGR for the past five years is represented below. The number of Type C slot machines (casino gaming machines) was 1,712 in 2004.

**Casino GGR 2000 - 2004:**

Year	TABLES (€millions)	SLOTS (€millions)	Total
2004	284.75	112.93	397.68
2003	261.04	97.23	358.27
2002	250.66	92.72	343.38
2001	235.31	85.60	320.91
2000	217.74	75.31	293.06

Source: Submission to the Enquiry from Spanish Casino Association



Source: Adapted from GBGC Report

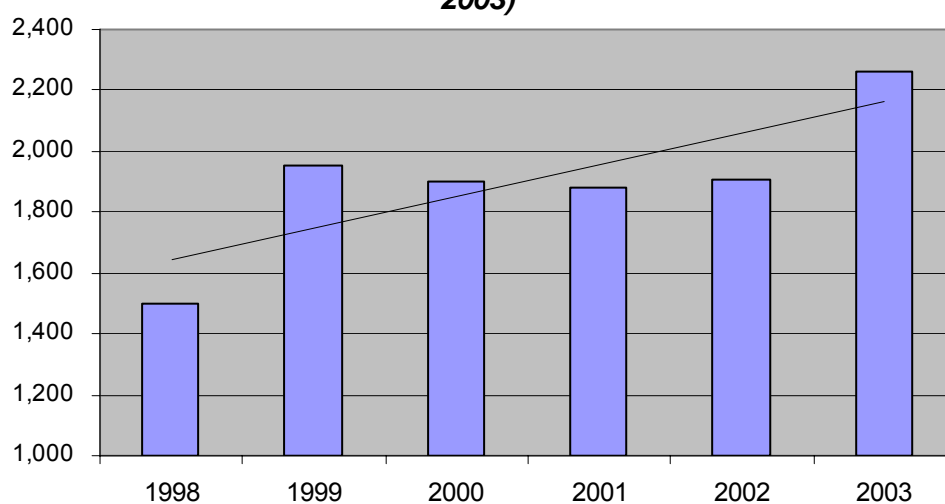
In addition to paying taxes on table games, Spanish casinos also pay taxes on slots. The annual fee that states collect is between €4,020 and €5,950 per machine. Each municipality also charges local taxes on top of this amount.

**Local Taxes on Casino Slots in Spain:**

ANDALUCÍA	Annual fee 4,623 €
ARAGÓN	Annual fee 5,354 €
ASTURIAS	Annual fee 5,164 €
BALEARES	Annual fee 4,646 €
CANARIAS	Annual fee 4,207 €
CANTABRIA	Annual fee 5,500 €
CASTILLA-LA MANCHA	Annual fee 5,300 €
CASTILLA Y LEÓN	Annual fee 5,265 €
CATALUÑA	Annual fee 5,110 €
GALICIA	Annual fee 5 030 €,
EXTREMADURA	Annual fee 4,437 €
LA RIOJA	Annual fee 5, 608 €
MADRID	Annual fee 5,400 €,
MURCIA	Annual fee 5,112 €
PAIS VASCO	Annual fee 4,020 €
(Guipúzcoa y Vizcaya)	
VALENCIA	Annual fee 5,950 €

Source: Submission to the Enquiry from FEMARA

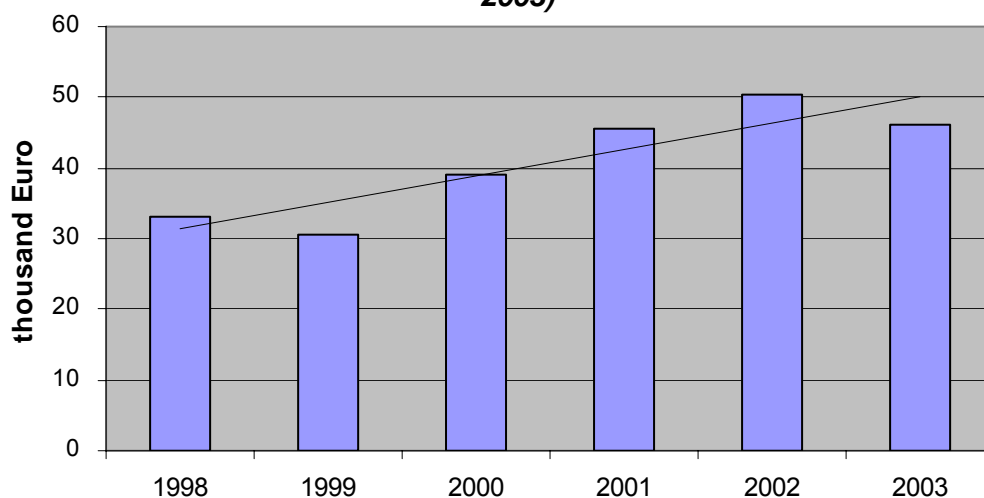
**Number of Spanish Category C Gaming Machines (1998-2003)**



Source: Adapted from GBGC Report



**Average GGY per Category C Gaming Machine (1998-2003)**



Source: Adapted from GBGC Report

**Casinos by Municipality 2002:**

Municipality	Population (millions)	Casinos	Population Per Casino (thousands)	Attendance	Table Drop (€m)	Table GGR (€m)	Category C Gaming Machines In Casinos
Andalucía	7,404	4	1,851.00	387,128	279.05	36.62	231
Aragón	1,2	1	1,199.80	49,273	21.66	9.94	60
Asturias	1,075	0	n/a				
Balearic Islands	0,879	3	292.9	228,365	108.06	16.54	149
Canary Islands	1,755	6	292.5	470,853	110.42	20.94	325
Cantabria	0,538	1	537.6	51,441	46.93	3.59	41
Castilla y León	2,479	3	2,479.40	117,672	47.9	8.97	99
Castilla-La Mancha	1,781	0	n/a				
Cataluña	6,361	3	2,120.50	734,706	454.62	55.83	482
Ceuta	0,076	1	75.7	17,782	3.84	0.86	20
Extremadura	4,203	2	2,101.30	275,946	167.95	28.63	105
Galicia	1,073	0	n/a				
La Rioja	2,733	2	1,366.50	75,237	56.99	7.88	59
Madrid	0,27	0	n/a				
Mellia	5,372	1	5,372.40	487,268	366.49	46.09	174
Murcia	0,069	1	68.8	7,415	2.68	0.66	14
Navarra	1,19	2	595.2	112,523	64.65	12.66	77
Pais Vasco	0,556	0	n/a				
Valenciana	2,101	2	1,050.70	95,462	67.83	10.59	69
<b>Total</b>	<b>41,117</b>	<b>32</b>	<b>1,370.60</b>	<b>3,081,071</b>	<b>1,799.07</b>	<b>257.8</b>	<b>1,905</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

In 2005, a project was announced for the development of Spain's first American-style resort casino, the ***Don Quixote Kingdom***, in Castilla-La Mancha. The complex is to be developed 120 miles southwest of Madrid and would be a joint venture between the American company Harrah's and the Spanish owned El Reino de Don Quixote. The casino itself would include a 55,000 sq ft gaming space with 80 tables and 700 slots, with the capacity to expand to 100 tables and 1,000 slots if there is the demand. The development would also include a 415-room 5-star hotel, a conference centre, a championship golf course and a theme park.

In the last five years there were between 4,500 and 5,400 full-time employees in the casino sector in Spain. The number increased by 1,500 during 2004 because of the opening of new casinos.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

Spain has the second largest number of gaming machines in Europe (after the UK) with 251,482 in 2004. Altogether in 2004 these machines generated €2.6 billion in gross gaming revenue. Spain has two main coin-op associations covering 80% of the industry, which are COFAR and FACOMARE. Both of them are members of Euromat. Other associations much smaller in comparison to FACOMARE and COFAR are FAMAR and FEMARA.

In 2004 the Sectorial Gaming Commission recommended the establishment of criteria for the standardisation of new video machines across Spain. As a result, various administrative and tax regulations which affect the Spanish gaming industry were published during 2004. Some significant innovations have been introduced in 2005 especially in the regulation of the AWP. These changes are the consequence of the lobbying activity of the past years. It is anticipated that new rules will be approved in different Autonomous regions with the same changes.

The main changes in the regulation of AWP are the following:

1. A reduction from 75% to 70% in the prize percentage.
2. Price of the game up to 0,20 x 3.
3. Prize up to 400 times the price of the game
4. 360 games in 30 minutes
5. No return of change.
6. Acceptance of any technological support for the manufacture of the machines (VIDEO)
7. To allow advertising
8. Possibility of testing machines before the homologation.

The GGR generated by B-type machines was €2.592 million in 2002 and €2.550 million in 2003. In 2004 GGRs for B-type machines were €2.576 million. The Gambling Tax for 2004 varied per machine between €3,832 and €2,845 per year.

**Spanish Gaming Arcades 2002:**

<b>Municipality</b>	<b>Number of Gaming Arcades (type-B)</b>	<b>Category B Gaming Machines (Outside Casinos)</b>	<b>Coin In (€ million)</b>	<b>GGR (€ million)</b>	<b>GGR per Arcade</b>	<b>GGR per Device (€ thousand)</b>	<b>Population Per AWP</b>
Andalucía	433	35,734	1,338.76	334.69	0.773	9.37	207
Aragón	80	8,932	386.04	96.51	1.206	10.8	134
Asturias	17	7,015	350.84	87.71	5.159	12.5	153
Balearic Islands	101	6,945	300.16	75.04	0.743	10.8	127
Canary Islands	304	14,255	616.12	154.03	0.507	10.81	123
Cantabria	21	3,795	142.4	35.6	1.695	9.38	142
Castilla y León	44	16,751	724	181	4.114	10.81	148
Castilla-La Mancha	15	9,384	405.6	101.4	6.76	10.81	190
Cataluña	111	38,784	1,676.24	419.06	3.775	10.8	164
Ceuta	1	211	4.56	1.14	1.14	5.4	359
Extremadura	4	5,525	238.8	59.7	14.925	10.81	194
Galicia	57	12,638	546.24	136.56	2.396	10.81	216
La Rioja	11	1,894	81.88	20.47	1.861	10.81	143
Madrid	173	30,071	1,299.68	324.92	1.878	10.81	179
Mellia	8	328	14.16	3.54	0.443	10.79	210
Murcia	152	10,614	458.72	114.68	0.754	10.8	112
Navarra	17	2,052	89.08	22.27	1.31	10.85	271
Pais Vasco	48	11,472	496.4	124.1	2.585	10.82	183
Valenciana	198	28,676	1,198.20	299.55	1.513	10.45	147
<b>Total</b>	<b>1,795</b>	<b>245,076</b>	<b>10,367.88</b>	<b>2,591.97</b>	<b>1.444</b>	<b>10.58</b>	<b>168</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

More recent data below shows the total amount of gaming machines outside of casinos by the end of 2003 did not change significantly:

**Gaming Machines in Operation in Spain by the end of 2003:**

Region	Number of type "B" gaming machines in operation
ANDALUCÍA	35,796
ARAGÓN	8,369
ASTURIAS	6,855
BALEARES	6,057
CANARIAS	11,592
CANTABRIA	3,771
CASTILLA Y LEÓN	17,007
CASTILLA LA MANCHA	9,172
CATALUÑA	38,756
EXTREMADURA	5,388
GALICIA	12,340
LA RIOJA	1,902
MADRID	30,196
MURCIA	9,865
NAVARRA	2,062
PAÍS VASCO	12,600
VALENCIANA	29,643
CEUTA	212
MELILLA	324
<b>TOTAL</b>	<b>241,907</b>

Source: Submission to the Enquiry from FEMARA

Non-smoking regulations are thought to have had a negative effect on GGRs, especially in Arcades and Casinos.

**Type B Gaming Machine Tax by Municipality 2004:**

Municipality	Gaming Tax per Type-B MACHINES or AWP's (€)
Andalucia	3,272.67
Aragón	3,650.00
Asturias	3,524.00
Balearic Islands	3,167.33
Canary Islands	3,402.29
Cantabria	3,500.00
Castilla y León	3,600.00
Castilla-La Mancha	3,700.00
Cataluña	3,549.00
Ceuta	2,845.80
Extremadura	3,143.00
Galicia	3,380.00
La Rioja	3,412.00
Madrid	3,600.00
Mellia	2,845.80
Murcia	3,488.00
Navarra	2,845.80
Pais Vasco	3,187.30
Valenciana	3,832.86
<b>Average</b>	<b>3,336.18</b>

NB. In addition some municipalities charge a surcharge of up to 5%.

Source: Adapted from the GBGC Report

Over the past three years the taxes per gaming device paid to each municipality did not change significantly.

There are approximately 35,000 people employed in the gaming machine sector in Spain. This amount includes employees in operating companies and employees in other companies related to this sector, for example manufacturers, exporters, importers, distributors and repair specialists.

#### 4. Betting

**Loterías y Apuestas del Estado** will operate all betting operations, using its more than 11,000 outlets throughout Spain. Loterías y Apuestas del Estado has been attempting to have horseracing considered as a legal sport, thus excluding it from the scope of the gambling industry. This would enable Loterías y Apuestas del Estado to offer horserace betting nationally whereas if it is considered as part of the gambling industry it comes under the jurisdiction of the municipalities.

#### 5. Bingo

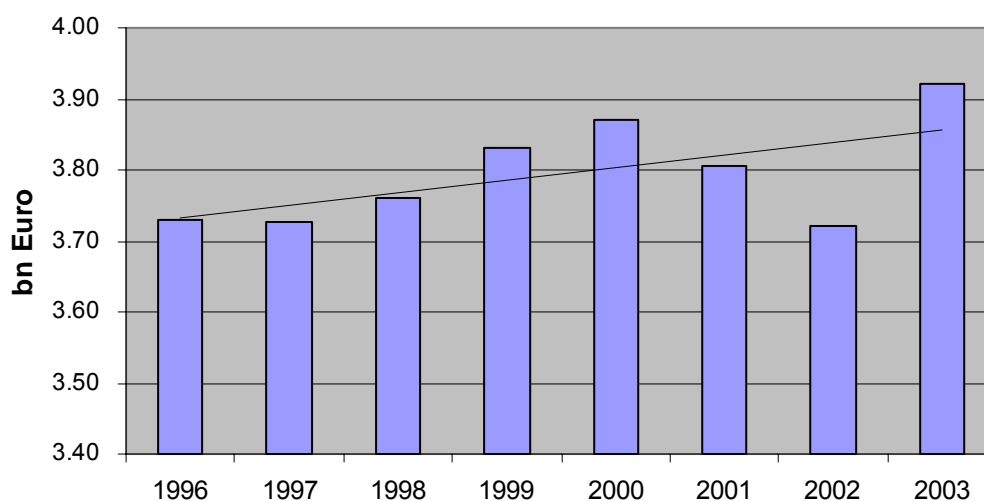
Bingo has been traditionally very popular in Spain. However, between 2000 and 2002 there was a dramatic fall in profits and a significant reduction in the number of bingo halls operating across the country. During 2002 Spanish bingo sales were €3.716 billion, and in 2003, sales were €3.929 billion. By 2003 there were approximately 468 halls in operation across the country with many undergoing renovation and/or technological upgrades in an effort to reverse recent trends.

In 2003 Madrid's four bingo associations reached agreement regarding a maximum of one bingo hall per 100,000 inhabitants, the payment of prizes of up to €6,000 with bank cheque, and a minimum capacity for a distribution network of 3,400 seats. The new bingo regulations came into force in 2004 and also stipulated a minimum distance between bingo halls. (Source: GBGC Report)

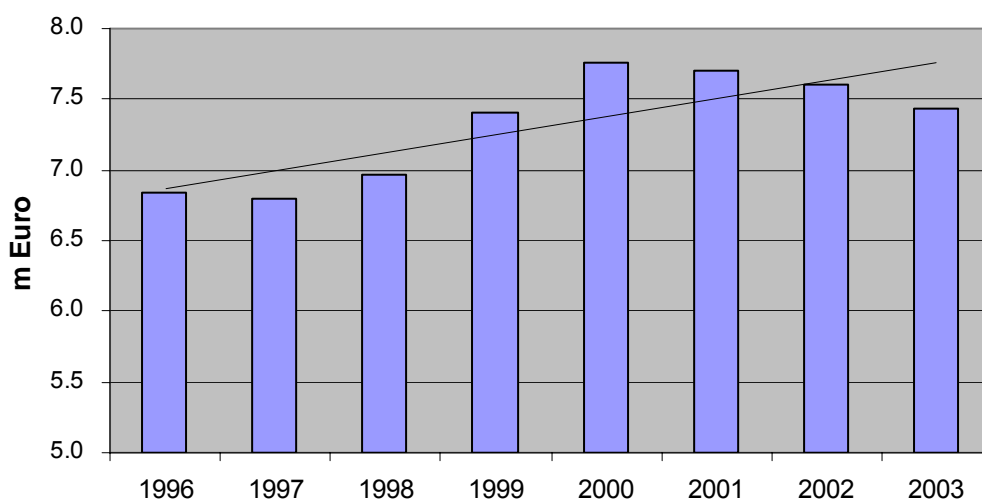
**Number of Bingo Halls in Spain:**

Municipality	No of Bingo Halls	Sales 2002 (€m)	Sales Per Hall 2002 (€m)	Population	Population per Bingo Hall
Andalucía	62	505.45	8.15	7.4	119,419
Aragón	22	188.12	8.55	1.2	54,534
Asturias	5	56.15	11.23	1.1	215,066
Balearics	15	99.1	6.61	0.9	58,575
Canaries	26	275.73	10.61	1.8	68,514
Cantabria	6	39.59	6.6	0.5	89,601
Castilla y León	23	188.64	8.2	2.5	107,801
Castilla la Mancha	9	54.94	6.1	1.8	195,006
Cataluña	72	542.14	7.53	6.4	88,352
Extremadura	8	12.34	1.54	1.1	134,173
Galicia	17	134.84	7.93	2.7	160,760
La Rioja	4	5.77	1.44	0.3	67,600
Madrid	78	746	9.56	5.4	68,877
Murcia	7	74.16	10.59	1.2	170,054
Navarra	4	36.88	9.22	0.6	139,066
País Vasco	21	141.25	6.73	2.1	100,070
Valencia	85	541.81	6.37	4.2	49,442
Ceuta	4	21.04	5.26	0.1	18,924
Melilla	1	2.98	2.98	0.1	68,789
<b>Total</b>	<b>464</b>	<b>3,666.93</b>	<b>7.9</b>	<b>41.1</b>	<b>88,614</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

**Spanish Bingo Sales (1996-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

**Average Sales per Spanish Bingo Hall (1996-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

### Summary of Rank's Spanish Bingo Operations:

Turnover (EUR)				Operating Profit (EUR)			
Total		Club Average		Total		Club Average	
2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002
35.7m	26.9m	3.6m	3.6m	9.9m	6.7m	1.03m	889k

Source: Adapted from the GBGC Report

## 6. Media Gambling Services

In 2003 **ONCE** announced that it had reached an agreement with the telecommunications company **Sogecable** regarding the establishment of an interactive channel via digital television. The new channel, called Canal ONCE, will sell the ONCE lottery product via the Internet, as well as other specific lotteries and games that may be developed. (Source: GBGC Report)

## 7. Sales Promotional Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 8. Charity Gambling

All the lottery operators are charity organisations. Please look at the lotteries section of this report.

## II. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€ million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2001	4,275.93	1,234.90	123.28	2,241.58	40.36	635.81
2002	4,859.51	1,212.50	343.38	2,591.97	48.54	663.12
2003	4,886.81	1,126.40	320.91	2,550.00	62.26	827.24

Source: Data Provided by Stakeholders and GBGC Report (shaded entries)

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	780,557	0.63%	117.61

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.



## SWEDEN

### I. INTRODUCTION

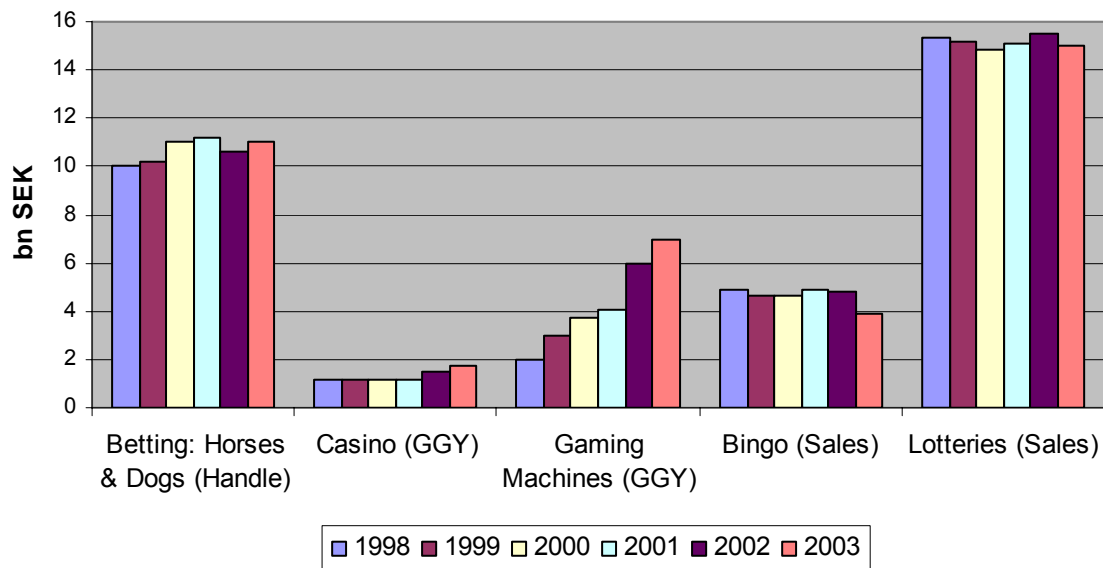
In Sweden the betting and gaming industries are well developed. A greater proportion of Swedes than any other nation participate in gambling in its various forms. Typically 85% of the Swedish population participated in the betting and gaming industries in any given year, making Sweden an important gambling market, even though it ranks as only the 12th largest economy in Europe. (*Source: GB GC Report*)

#### **Swedish Gambling Industry Market Shares in 2005:**

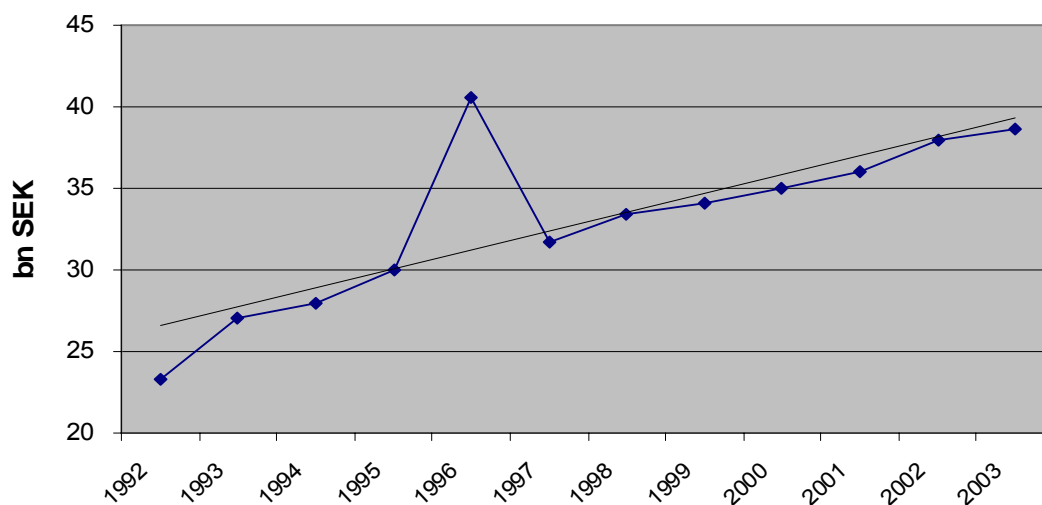
Market Sector	Market Share in %
<b>1. Lotteries</b>	<b>40</b>
AB Svenska Spel	30
Non-for-profit Organisations (around 30 organisations)	10
<b>2. Casino</b>	<b>9</b>
AB Casino Cosmopol	6
Restaurangkasinon (small casinos in restaurants)	3
<b>3. Machine Gambling</b>	<b>15</b>
AB Svenska Spel	15
<b>4. Betting</b>	<b>32</b>
AB Svenska Spel	10
AB Trav och Galopp (ATG)	22
<b>5. Bingo</b>	<b>4</b>
Non-for-profit Organisations (around 575 organisations)	4

*Source: Submission to the Enquiry from Lotteri Inspektionen*

**Lotteri Inspektionen**, Sweden's National Gaming Board, regulates the gambling industry. In Sweden. Lotteries and horseracing are regulated by the Lotteries Act 1994 and the Casino Act 1999.

**Swedish Betting and Gaming Gross Turnover (1998-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

**Total Swedish Gambling Turnover (1992-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

None of the companies operating in the gambling market has to pay VAT in Sweden. There is also no special fee for obtaining a license, however, companies must pay an administrative license consideration fee, which differs greatly depending on the type of license and the amount of devices. The Gaming Board or Regional Province Authorities might ask for an additional contribution in order to make a regular check for compliance with the regulations, which are not expected to change in the next 5 years.

**Administrative Payments for Compliance Checking 2000 - 2004 thousand Kroner (EURO):**

Market Sector	2000	2001	2002	2003	2004
<b>1. Lotteries</b>	<b>5914</b> <b>(634,039)</b>	<b>6714</b> <b>(719,703)</b>	<b>7981</b> <b>(855,531)</b>	<b>7602</b> <b>(814,904)</b>	<b>7239</b> <b>(775,992)</b>
AB Svenska Spel	3581 (384,019)	4389 (470,667)	5933 (636,243)	4998 (535,975)	5586 (599,066)
Non-for-profit Organisation (around 30 organisations)	2333 (250,180)	2325 (249,322)	2048 (219,618)	2604 (279,182)	1653 (177,223)
<b>2. Casino</b>	<b>6158</b> <b>(660,216)</b>	<b>7892</b> <b>(846,171)</b>	<b>9034</b> <b>(968,614)</b>	<b>9317</b> <b>(998,957)</b>	<b>9720</b> <b>(1,042,170)</b>
AB Casino Cosmopol	800 (85,7750)	2775 (297,543)	4092 (438,756)	4308 (461,885)	3380 (362,389)
Restaurangkasinon (small casinos in restaurants)	5358 (574,461)	5117 (548,433)	4942 (529,677)	5009 (536,858)	5340 (572,513)
<b>3. Machine Gambling</b>	<b>360</b> <b>(38,596)</b>	<b>401</b> <b>(42,992)</b>	<b>431</b> <b>(46,208)</b>	<b>1366</b> <b>(146,452)</b>	<b>1828</b> <b>(195,935)</b>
AB Svenska Spel	360 (38,5964)	400 (42,8743)	402 (43,0886)	1361 (145,885)	1800 (192,942)
Other gaming machines in arcades		1 (0,108)	29 (3,1199)	5 (0,567)	28 (2,993)
<b>4. Betting</b>	<b>5285</b> <b>(566,613)</b>	<b>4881</b> <b>(523,300)</b>	<b>5543</b> <b>(594,274)</b>	<b>5575</b> <b>(597,644)</b>	<b>5813</b> <b>(623,157)</b>
AB Svenska Spel	1535 (164,553)	1881 (201,644)	2543 (272,705)	2142 (229,703)	2394 (256,773)
AB Trav och Galopp (ATG)	3750 (402,214)	3000 (321,771)	3000 (321,771)	3300 (353,948)	3300 (353,948)
Greyhound racing				133 (14,2658)	119 (12,7641)
<b>5. Bingo</b>	<b>71</b> <b>(8,259)</b>	<b>80</b> <b>(8,580)</b>	<b>52</b> <b>(5,578)</b>	<b>116</b> <b>(12,444)</b>	<b>165</b> <b>(17,700)</b>
Non-for-profit Organisation (around 575 organisations)	71 (8,359)	80 (8,580)	52 (5,578)	116 (12,444)	165 (17,700)

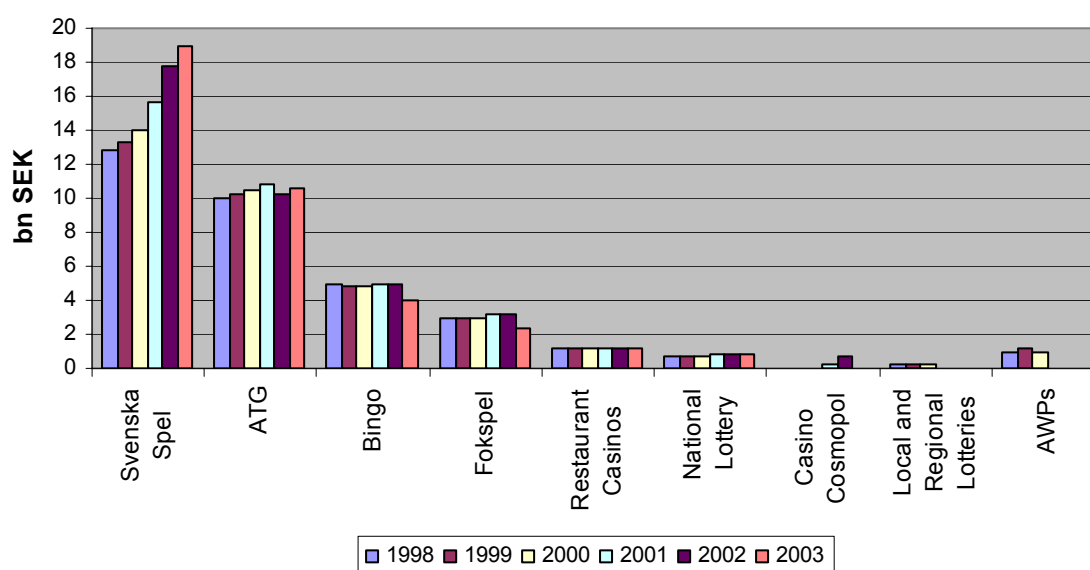
Swedes spent SEK 19.9 billion (€2.1 billion) on gambling services in 2002, and SEK 20.9 billion (€2.2 billion), in 2003. Gambling revenues play an important role in the sports sector in Sweden. However, gambling contributes only very marginally to the cultural sphere. Profits generated by Svenska Spel, for example, are distributed by the state to the Swedish National Board of Youth Affairs, Swedish Sports Confederation (which includes approximately 20,000 sport clubs), Handslaget (Sports Billion) and other support to sport. The Swedish Sports Confederation alone had 1.4 billion SEK (€147million) funding derived from the gambling industry in 2004. Part of this money, however, was obtained by organising small scale non-for-profit lotteries organised by the Swedish Sports Confederation.

Industries' GGR for the past five years is summarised in the table below, where Svenska Spel is clearly the market leader:

**Gambling Industry's GGR 2000 - 2004 (millions Swedish Kroner (€ millions)).**

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>1. Lotteries</b>					
AB Svenska Spel	4223 (448.2)	4214 (447.2)	4383 (465.2)	4386 (465.5)	4531 (481)
Non-for-profit Organisation (around 30 organisations)	2094 (222.3)	2289 (243)	2227 (236.4)	1872 (198.7)	1550 (164.5)
<b>2. Casino</b>					
AB Casino Cosmopol		33 (3.5)	304 (32.3)	720 (76.4)	853 (90.5)
Restaurangkasinon (small casinos in restaurants)	508 (53.9)	473 (50.2)	486 (51.6)	457 (48.5)	440 (46.7)
<b>3. Machine Gambling</b>					
AB Svenska Spel	883 (88.4)	1272 (135.1)	1828 (194.1)	2110 (224.1)	2217 (235.4)
<b>4. Betting</b>					
AB Svenska Spel	1513 (160.7)	1405 (149.2)	1452 (154.1)	1576 (167.3)	1572 (166.9)
AB Trav och Galopp (ATG)	3118 (331.1)	3194 (339.1)	3046 (323.3)	3196 (339.4)	3263 (346.5)
<b>5. Bingo</b>					
Non-for-profit Organisation (around 575 organisations)	651 (69.2)	621 (65.9)	602 (63.9)	596 (63.3)	630 (66.9)
<b>TOTAL</b>	<b>12,990 (1,380)</b>	<b>13,501 (1,434)</b>	<b>14,328 (1,522)</b>	<b>14,913 (1,584)</b>	<b>15,056 (1,599)</b>

These figures are not expected to change significantly in the next five years.

**Swedish Gambling Turnover by Operator (1998-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

In 2004 there were 611 people employed in Svenska Spel, 750 people in Casino Cosmopol and 240 in ATG. There are no figures as to employment in other sectors of the gambling industry.

One threat to the gambling industry in Sweden is that some public officials and elements of the media continue to show some concern over the issue of gaming addiction. As it is VLTs that are the games most frequently cited as encouraging excessive gaming habits, particularly among young people, Svenska Spel has intensified its education and information initiatives in the area of gaming responsibly. In a report on gaming addiction, the Swedish National Institute of Public Health (Folkhälsoinstitutet) proposes various measures to control gaming addiction, which are being taken into consideration by the Riksdag in developing a Bill regarding the future of the gaming market.

Since June 2001 Svenska Spel has been able to offer lottery games, bingo and casino gaming via the Internet. During September 2003 it added bingo and digital scratchcards, the latter utilising established brands such as Triss, Tia, SkrapBingo and SkrapPyramid. Sales for the nine games offered by Svenska Spel's website doubled during 2002, reaching SEK 100 million (€10.6 million). According to Svenska Spel's analysis, however, in total Swedes bet almost SEK 3 billion on the Internet with only a third of this amount being spent with legal Swedish gaming companies.

During 2003 betting via mobile phones was piloted on some specific sports events. During June 2003 Svenska Spel's direct channel sales rose by 64% as it reached SEK 495 million. Mobile phones and the Internet are now responsible for generating almost 4.2% of the company's revenue derived from its traditional lottery products.

By 2002 approximately 250,000 players held an Internet gaming account with Svenska Spel, with 130,000 of these being active. Twelve months later there were more than 250,000 active players with a personal Svenska Spel Internet gaming account regularly accessing products through a personal password. This surpassed the company's target of 230,000 active players by the close of 2003. Total visitors to the site tripled during 2003 to reach 1.5 million a month.

By the end of 2002 nine of Svenska Spel's most popular games were available on svenskaspel.se: the number games keno and Lotto and the pools games Stryktipset, Italienska Stryktipset and Måltipset. Joker, a supplementary game, is available on the coupons just as it is via the company's agent network. Oddset games Lången, Mixen and Bomben are also available and the new game Mixen is only available on svenskaspel.se.

During October 2003 Svenska Spel launched its instant scratch card on its website, with their addition immediately boosting the website's turnover significantly. The games included Triss, Tia, Skrap-Bingo and SkrapPyramid. In addition three new single-player and multi-player bingo games, including classic bingo and pattern bingo, were also launched. As with Svenska Spel's Internet casino, Boss Media has developed the games using Flash technology, which does not require the player to download software. During April 2004 it was announced that Trisslotten, Sweden's most popular gambling product, is to be available both on Svenska Spel's Internet site and via mobile telephone.

During November 2003 Sperospel.se, the first private organisation to be granted a gaming license by the Swedish National Gaming Board (Lotteriinspektionen), launched its Internet site. The site that includes three instant games was developed by EGET. These are Casinolotto, a new adaptation of keno with a jackpot of up to SEK 3 million (€318,400), Femman, Sweden's cheapest scratch card, and Sperolotten, which also has a jackpot of SEK 3 million. Sperospel.se is operated by Spero Online, a company owned by IOGT-NTO lotterierna, A-lotterierna and PAF. Spero Online AB works in close relationship to Spero Spel, which sells traditional scratch cards via authorised retailers.

## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

On the National level there are 30 charitable lotteries, which include all non-for-profit organisations that deal with general public interest, and one national lottery enterprise – **AB Svenska Spel**. Svenska Spel has a network of over 6,000 agents selling their products, with about 3,500 gaming agents with on-line terminals and 3,000 lottery agents. About 3,200 of the retailers are full-service retailers. The network is composed of:

#### ***Svenska Spel's Outlet Network:***

Tobacconists and Gaming Outlets	1,409
Kiosks	896
Convenience Stores	786
Petrol Stations	945
Grocery Stores	1,978
Supermarkets and Department Stores	172
Other Retail	181

*Source: Submission to the Enquiry from Svenska Spel*

Agents are spread across the country in locations serving rural areas in addition to the major towns and cities. Average number of employees in 2005 was 1452 for the entire Svenska Spel group including the Casinos. The indirect employment induced by Svenska Spel consists of:

- 6.000 agents,
- 1.900 restaurants

Svenska Spel has exclusive rights to offer VLTs on the Swedish market. The VLTs are placed in restaraunts and bingo halls. The restaraunts amounts to 2,145 and the bingo halls amounts to 91. As a result, there are many SMEs employed in the distributional network of Svenska Spel.

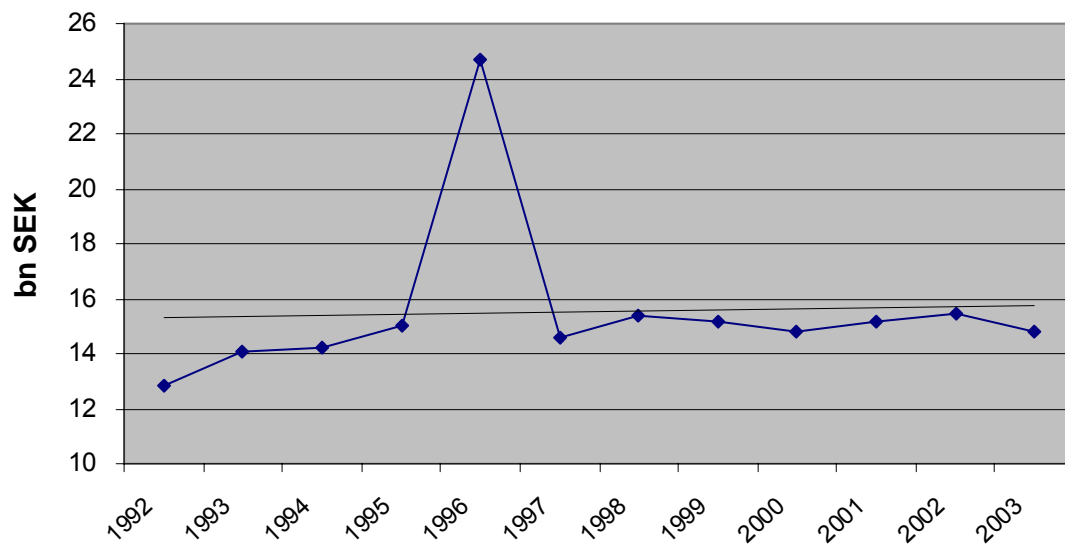
All of Svenska Spel's surplus proceeds are allocated to the national treasury, except those generated by operation of VLTs, which are placed in a fund to which charitable organisations involved in youth activities may apply and those generated as a result of greyhound race betting, which are allocated to the Swedish Greyhound Racing Federation.<sup>32</sup> The amount allocated to the non-governmental charitable organisations during 2003 was SEK 202.8 million (€21.5 million), with a further SEK 606.7 million (€64.4 million) being allocated to the Swedish Sports Confederation. Finally SEK 200 million (€21.2 million) was allocated to a sports fund called 'the Sports Billion'. The total amount passed to beneficiaries though government by Svenska Spel was 506,744,500 Euros in 2004. (*Source: GBGC Report*)

<sup>32</sup> Svenska Spel terminated offering betting on greyhound races in 2004 because the organization determined it was no longer economically viable.

**Svenska Spel Summary of Sales and Distribution of Surplus 1997 - 2003:**

<b>SEK millions (€millions)</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
GGRs from games, except casinos	11,269 (1,196)	12,732 (1,352)	13,342 (1,417)	13,949 (1,482)	15,557 (1,652)	17,685 (1,878)	18,813 (1,998)
Casino GGR					33 (3.5)	304 (32.2)	720 (76.5)
Other operating income	195 (20.7)	192 (20.4)	199 (21.1)	189 (20.1)	209 (22.2)	251 (26.7)	264 (28.1)
<b>Total income</b>	<b>11,464 (1,456)</b>	<b>12,924 (1,642)</b>	<b>13,540 (1,438)</b>	<b>14,138 (1,501)</b>	<b>15,799 (1,678)</b>	<b>18,240 (1,938)</b>	<b>19,796 (2,104)</b>
<b>Gross profits</b>	<b>4,976 (528.7)</b>	<b>5,349 (568)</b>	<b>5,304 (563.2)</b>	<b>5,459 (579.6)</b>	<b>5,718 (607.3)</b>	<b>6,366 (676.2)</b>	<b>6,961 (739.4)</b>
<b>Net Profits</b>	<b>3,612 (383.7)</b>	<b>3,937 (418.2)</b>	<b>3,739 (397.2)</b>	<b>3,835 (407.4)</b>	<b>3,842 (408.1)</b>	<b>4,210 (447.2)</b>	<b>4,687 (497.9)</b>
Sports Associations	60 (6.4)	60 (6.4)	60 (6.4)	60 (6.4)	60 (6.4)	60 (6.4)	60 (6.4)
'The Sports Billion'						100 (10.6)	200 (21.2)
Swedish National Sports Fed	0	50 (5.3)	93 (9.9)	200.2 (21.3)	363.2 (38.6)	606.7 (64.4)	606.7 (64.4)
National Board for Youth Affairs		9.3 (0.9)	23.3 (2.5)	50.1 (5.3)	85.8 (9.1)	142.8 (15.2)	142.8 (15.2)
Government	3,551.40 (377.2)	3,818.00 (405.8)	3,562.50 (378.6)	3,561.20 (378.3)	3,296.80 (350.2)	3,300.20 (350.6)	3,677.00 (390.6)
<b>Total</b>	<b>3,611.40 (383.7)</b>	<b>3,937.30 (418.2)</b>	<b>3,738.80 (397.2)</b>	<b>3,871.50 (411.3)</b>	<b>3,805.80 (404.4)</b>	<b>4,209.70 (447.3)</b>	<b>4,686.50 (497.9)</b>
Sports Associations	1.70%	1.50%	1.60%	1.50%	1.60%	1.40%	1.30%
'The Sports Billion'				0.00%	0.00%	2.40%	4.30%
Swedish National Sports Fed	0.00%	1.30%	2.50%	5.20%	9.50%	14.40%	12.90%
National Board for Youth Affairs	0.00%	0.20%	0.60%	1.30%	2.30%	3.40%	3.00%
Government	98.30%	97.00%	95.30%	92.00%	86.60%	78.40%	78.50%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Source: Submission to the Enquiry from Svenska Spel

**Swedish Lottery Sales (1992-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

**Svenska Spel Summary of Sales by Game Type 2000 - 2003:**

	2003 SEK m(EUR)	2002 SEK m(EUR)	% Change 2002/03	2001 SEK m (EUR)	% Change 2001/02	2000 SEK m (EUR)	% Change 2000/01
Games of Skill	3,690 (391.5)	3,584 (380.3)	2.96%	3,611 (383.2)	-0.70%	3,473 (368.5)	3.97%
Numbers	4,133 (438.7)	4,101 (435.2)	0.78%	3,859 (409.5)	6.30%	3,920 (415.9)	-1.56%
Lotteries/Instant	4,070 (432)	4,007 (425.3)	1.57%	3,916 (415.5)	2.30%	3,808 (404.1)	2.84%
VLTs	6,919 (734)	5,993 (636.1)	15.45%	4,171 (422.6)	43.70%	2,748 (291.6)	51.78%
<b>Total</b>	18,813 (1,996)	17,685 (1,877)	6.38%	15,557 (1,650)	12.00%	13,949 (1,480)	11.53%

Source: Submission to the Enquiry from Svenska Spel



**Svenska Spel's Games of Chance Sales 2001 - 2003:**

<b>Product</b>	<b>Sales 2003 SEK m (EUR)</b>	<b>Sales 2002 SEK m (EUR)</b>	<b>% Change 2002/03</b>	<b>Sales 2001 SEK m (EUR)</b>	<b>% Change 2001/02</b>
Numbers Games					
- Lotto Saturdays		1,758 (186.5)		1,666 (176.7)	5.52%
- Lotto Wednesdays		395 (41.9)		396 (42)	-0.25%
Lotto Total	2,159 (229.1)	2,153 (228.4)	0.28%	2,063 (218.9)	4.36%
Viking Lotto	112 (11.9)	127 (13.5)	-11.81%		
Lotto Express	40 (4.2)	48 (5.1)	-16.67%	50 (5.3)	-4.00%
Tips/Söndasbingo	108 (11.5)	160 (16.9)	-32.50%	195 (20.7)	-17.95%
Joker	610 (64.7)	580 (61.5)	5.17%	543 (57.6)	6.81%
Keno	1,091 (115.8)	1,034 (109.7)	5.51%	877 (93)	17.90%
Bingo (svenskaspel.se)	13 (1.4)				
<b>Total Numbers</b>	4,133 (438.3)	4,101 (435.1)	0.78%	3,859 (409.3)	6.27%
<b>Instants</b>					
Penninglotteriet	79 (8.3)	161 (17.1)	-50.93%	161 (17.1)	0.00%
Triss	3,187 (338.2)	3,132 (332.2)	1.76%	3,040 (322.4)	3.03%
Skráp-Bingo	461 (48.9)	314 (33.3)	46.82%	326 (34.6)	-3.68%
Tia	343 (36.4)	401 (42.5)	-14.46%	388 (41.2)	3.35%
<b>Total Instants</b>	4,070 (431.8)	4,007 (425.1)	1.57%	3,916 (415.5)	2.32%
<b>Grand Total</b>	8,203 (870.7)	8,108 (860.5)	1.17%	7,775 (824.9)	4.28%

Source: Adapted from the GBGC Report

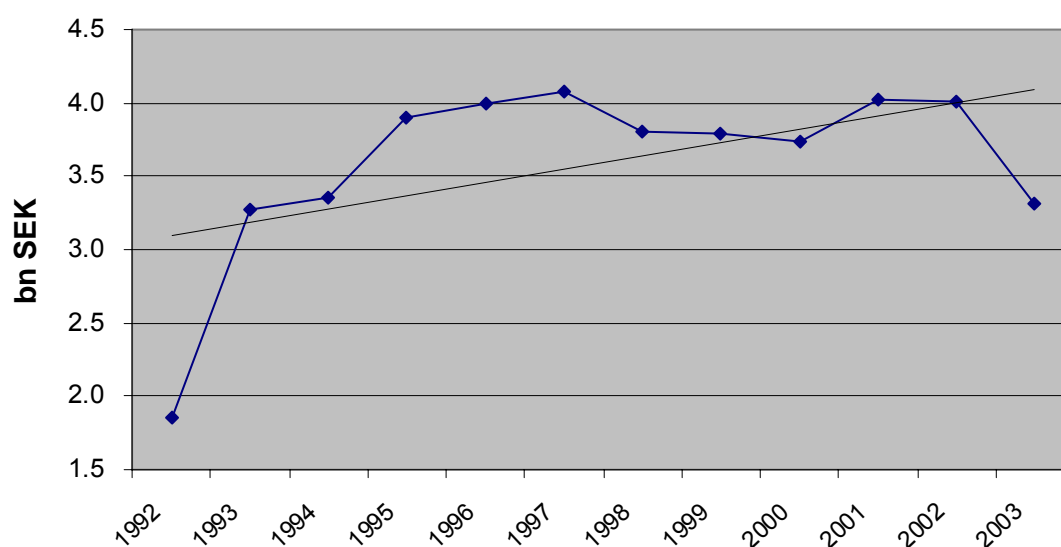
In addition to Svenska Spel there are also four major other organisations that offer lottery games: **Folkspel**, **IOGT-NTO**, **A-lotterierna** and the **Rikslotterier (National Lottery)**.

There are also a number of regional and local lotteries run for the benefit of voluntary associations and clubs. In 2002 these lotteries generated sales of SEK 9m (€955,000).

**Non Svenska Spel Lottery Sales 2001 – 2003:**

	Sales 2003 SEK m (€mil)	Sales 2002 SEK m (€mil)	% Change 2002/03	Sales 2001 SEK m (€mil)	% Change 2001/02
Folkspels Lotterier	2,294 (243.4)	3,011 (319.5)	-23.81%	3,119 (330.9)	-3.46%
Rikslotterier	912 (96.8)	853 (90.5)	6.92%	794 (84.3)	7.43%
Local Lotteries	100 (10.6)	107 (11.4)	-6.54%	112 (11.9)	-4.46%
Regionala lotterier	9 (0.9)	9 (0.9)	0.00%	9 (0.9)	0.00%
<b>Total</b>	<b>3,315 (351.6)</b>	<b>3,980 (422.2)</b>	<b>-16.71%</b>	<b>4,499 (477.3)</b>	<b>-11.54%</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

**Other (then Svenska Spel) Lotteries Sales (1992-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report<sup>33</sup>

Looking ahead Svenska Spel expects that its sales will continue to increase but that the rate of increase will slow down somewhat. The exact level of increase will be dependent upon the new gambling legislation and its impact, and foreign competitors.

## 2. Casino Gaming

In 1999, the Swedish Government authorised a maximum of six (initially four with two to be introduced later) international-style casinos. The first of these became operational two years later. The four new casinos would primarily be developed in the nation's largest cities, Stockholm, Gothenburg, Malmö and Sundsvall. Three of these cities are the largest in Sweden, but Sundsvall, 400 kilometres north of Stockholm, is much smaller.

<sup>33</sup> Please refer to comment 12

**Swedish Casinos:**

Property	Location	No of Visits 2003	No of Tables	No of Machines
Casino Cosmopol	Gothenburg	242,374	25	200
Casino Cosmopol	Malmö	202,017	21	184
Casino Cosmopol	Stockholm	262,278	31	300
Casino Cosmopol	Sundsvall	96,843	15	125
<b>Total</b>		<b>803,512</b>	<b>92</b>	<b>809</b>

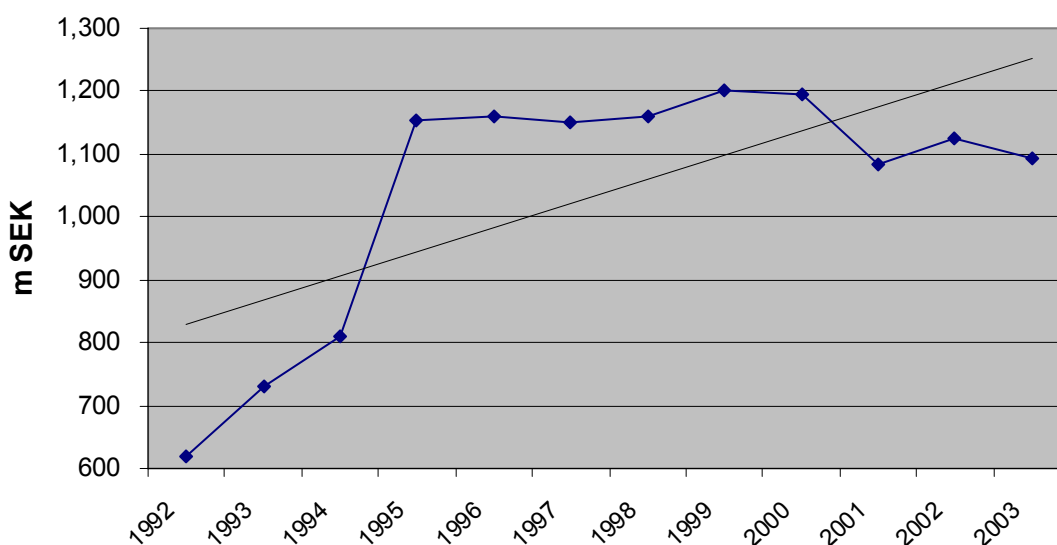
Source: Adapted from the GBGC Report

The new properties are operated by AB Casino Cosmopol, subsidiary of the National Lottery, AB Svenska Spel. Holland Casino's has been involved in a five-year contract to assist Svenska Spel with the commissioning of properties and the training of staff during the start-up period.

**Casino Cosmopol GGR 2001 - 2004 in € millions:**

	2004	2003	2002	2001	Avg GGR per Device 2002
Slot Machines	n/a	n/a	13.9	1.3	€16,800
Tables	n/a	n/a	18.4	2.2	€187,400
Total	90.5	76.4	32.3	3.5	

Besides casinos, table games can be found in restaurants and hotels in Sweden (**Restaurangkasinos.**) By 2005, there were 814 tables authorized for operation in restaurants/hotels in Sweden. These gaming tables are owned by approximately 100 companies and located in about 200 Swedish restaurants.

**Restaurangkasino GGY (1992-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

Restaurangkasinors pay special gambling taxes specified by law according to the following table:

**Swedish Gambling Taxes:**

Number of tables	Tax in Swedish crones each month
1	2,000
2	4,000
3	9,000
4	18,000
5	25,000
More than 5	5,000 per table

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

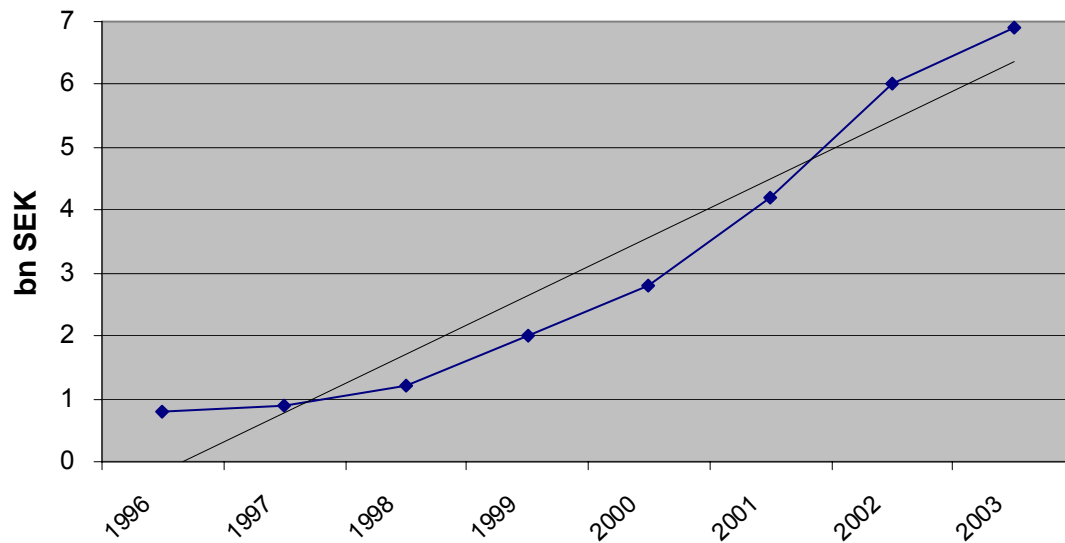
The only company that is authorised to run gaming machines is AB Svenska Spel. Much of the improved performance of Svenska Spel was driven by the growth of the two VLT games Jack Vegas and Miss Vegas. Between the two games there are 7,132 devices in operation across 2,100 venues which generated a total GGR of SEK 1.952 billion (€207.1 million), up some 15% on the 2002 levels. These machines have grown in popularity since the banning of all AWP's and Wheel of Fortune machines that came into effect on 1 February 2002. Careful selection criteria and strategic placement of the machines in restaurants, pubs and bingo halls have also contributed strongly to their success.

**Svenska Spel's VLT GGR 2001 - 2003:**

Product	GGR 2003 (€million)	GGR 2002 (€million)	GGR 2001 (€millions)	Avg GGR per Device 2003 (€ thousands)	Avg GGR per Venue 2003 (€ millions)
Jack Vegas (in Hospitality establishments)	667.1	575.1	397.9	98.9	0.33
Miss Vegas (in Bingo Halls)	68.4	61.7	45.3	173.6	0.74
Total	735.2	636.7	443.1	103.1	0.35

Source: Submission to the Enquiry from Svenska Spel

The Government limit the number of gaming machines to 7,500 video lottery terminals in 2,000 age-controlled environments, such as pubs and restaurants with an alcohol license under the Jack Vegas brand, and in 100 bingo halls under the Miss Vegas brand.

**Svenska Spel's VLT GGY (1992-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report<sup>34</sup>

In addition there are five enterprises that are allowed to run very low stake/prize machines in amusements arcades and parks.

#### 4. Betting

There are only two companies who organise betting in Sweden. They are **AB Svenska Spel**, which has a monopoly in sports events and dog racing, and **AB Travoch Galopp (ATG)**, who runs horse betting. The development of the sports betting programme that included the expansion of the games available was one of the reasons for the recent increase in sales of the Svenska Spel. The company now offers more than 15 different sports across its Oddset games.

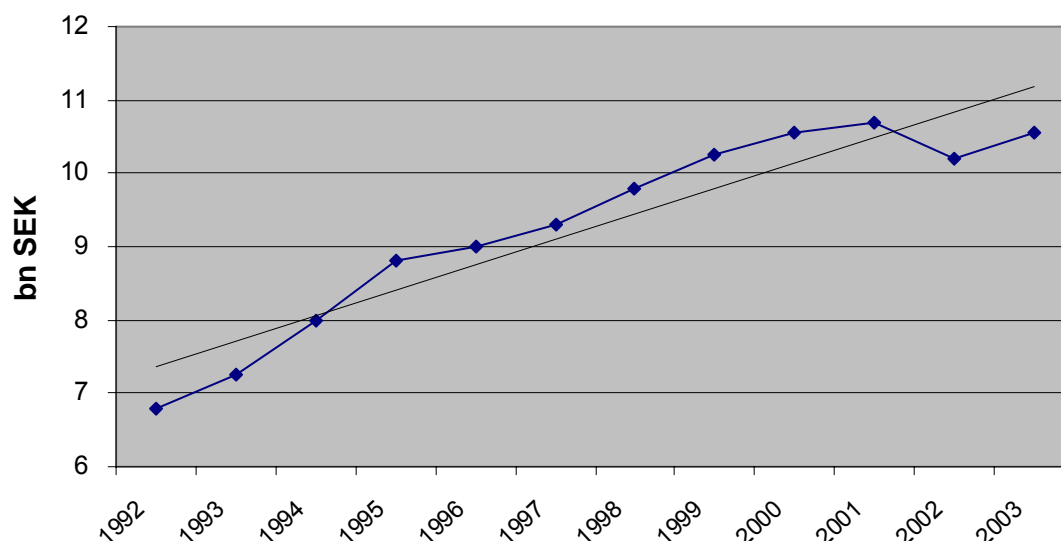
<sup>34</sup> Please refer to comment 12

**Svenska Spel's Games of Skill Sales 2001 - 2003:**

<b>Sportspel Product</b>	<b>Sales 2003 SEK m (€m)</b>	<b>Sales 2002 SEK m (€m)</b>	<b>2002/03 % Change</b>	<b>Sales 2001 SEK m (€m)</b>	<b>2001/02 % Change</b>
Stryktipset	1,003 (106.5)	1,029 (109.2)	-2.53%	1,039 (110.3)	-0.96%
Italienska Stryktipset	200 (21.2)	195 (20.7)	2.56%	219 (23.2)	-10.96%
VM-Tips		14 (1.5)	n/a		n/a
Måltipset	398 (42.2)	415 (44.1)	-4.10%	463 (49.1)	-10.37%
<b>Oddset</b>					
-Lången	1,165 (123.7)	1,074 (113.9)	8.47%	1,084 (115.1)	-0.92%
-Matchen	154 (16.3)	181 (19.2)	-14.92%	201 (21.3)	-9.95%
-Toppen	8 (0.85)	13 (1.4)	-38.46%	11 (1.2)	18.18%
-Bomben	428 (45.5)	418 (44.4)	2.39%	288 (30.6)	45.14%
- Mixen	19 (2)	4 (0.4)	375.00%		n/a
<b>Oddset Total</b>	1,774 (188.5)	1,691 (179.7)	4.91%	1,584 (168.3)	6.76%
<b>Sportspel Total</b>	3,375 (358.6)	3,344 (355.3)	0.93%	3,305 (351.1)	1.18%
<b>Greyhound Racing</b>					
Vinn 3	183 (19.4)	207 (21.9)	-11.59%	277 (29.4)	-25.27%
Vinn 8	10 (1.1)	16 (1.7)	-37.50%	28 (2.9)	-42.86%
Dubbel 3	77 (8.2)	12 (1.3)	541.67%		n/a
Enkel 3	45 (4.8)	5 (0.53)	800.00%		n/a
<b>Greyhound Racing Total</b>	315 (33.5)	241 (25.6)	30.71%	305 (32.4)	-20.98%
<b>Grand Total</b>	3,690 (392)	3,584 (380.8)	2.96%	3,611 (383.7)	-0.75%

Source: Submission to the Enquiry from Svenska Spel

The Swedish horserace betting handle was SEK 10.68 billion (€1.134 billion) in 2001 with off course shops accounting for approximately 78%, 18% being placed on course and 4% via the Internet. During 2002 there were a total of 10,444 races staged over a total of 1,014 race days. Turnover in 2002 was SEK 10.18 billion (€1.080 billion). In 2003 ATG's handle recovered to SEK 10.53 billion (€1.118 billion). (Source: GBGC Report)

**ATG Betting Handle (1992-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report<sup>35</sup>

**ATG Sales 2001 - 2003:**

	2003 SEK m (€m)	2002 SEK m (€m)	% Change 2002/03	2001 SEK m (€m)	% Change 2001/02
V75	3,996 (424.2)	3,599 (382.1)	11.03%	3,647 (387.2)	9.57%
DD	1,994 (211.7)	2,001 (212.4)	-0.35%	2,039 (216.5)	-2.21%
VP Komb	1,779 (188.9)	1,821 (193.3)	-2.31%	1,915 (203.3)	-7.10%
V5/V65	1,375 (145.9)	1,098 (116.5)	25.23%	1,053 (111.8)	30.58%
V64	825 (87.6)	907 (96.3)	-9.04%	1,020 (108.3)	-19.12%
Trio	565 (59.9)	649 (68.9)	-12.94%	943 (100.1)	-40.08%
<b>Total</b>	10,534 (1.118)	10,075 (1.069)	4.56%	10,617 (1.127)	-0.78%

Source: Submission to the Enquiry from ATG AB Trav & Galopp

Prior to 1953 greyhound racing in Sweden was confined to amateur races with small cash prizes. The horserace betting in Sweden is taxed at 36% of GGR per year. The horseracing pay out rates vary depending on the type of the race and are between 65% and 85%.

Altogether there are thirteen greyhound tracks operating in Sweden, ten of which have continued to operate without betting. The three that have elected to have betting have been rebuilt and modernised.

<sup>35</sup> Please refer to comment 12

**Swedish Greyhound Betting 2002 and 2003 (€ millions):**

Bet Type	Date Introduced	2003		2002	
		Sales	GGR	Sales	GGR
Vinn 3	April 2000	19.403	5.823	21.989	6.597
Vinn 8	April 2000	1.082	.378	1.712	.599
Enkel 3	October 2002	4.745	1.424	.564	.169
Dubbel 3	October 2002	8.138	2.441	1.313	.394
Total		33.378	10.065	25.580	7.754

Source: Adapted from the GBGC Report

## 5. Bingo

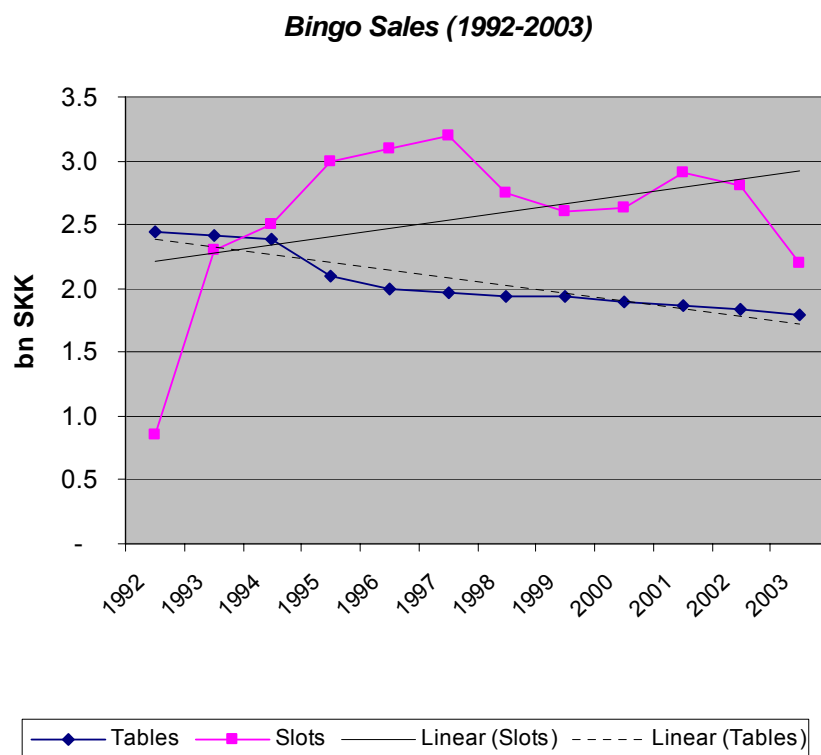
Bingo is a very popular form of gambling in Sweden. There are approximately 100 bingo halls across the country and there are 575 licenses to run bingo by not-for-profit organisations, which use the gambling proceeds for public interests. Several different companies could operate in the same bingo hall.

Tipsbingo that was organised by Svenska Spel was radically upgraded in May 2002, with its name changed to Söndagsbingo. Bonusbingo, a new supplementary game, was introduced to attract new players and viewers to the show. However, sales fell in both 2002 and 2003 reaching SEK 108 million.

Folkspel, the organisation that offers BingoLotto, is an organisation run by and for more than 70 voluntary associations and clubs that is part of Arvidsson and Yrliid. Recent years have seen Folkspel's sales decreasing. BingoLotto is an interactive TV game broadcast at prime time on Saturdays when it generally secures between 40% and 45% of viewers.

During 2000, over 2.2 million BingoLotto tickets were sold weekly via sales outlets in Sweden, of these between 40,000 and 50,000 were sold by youth sports clubs, with 40% being retained by the clubs. Forty per cent of the ticket sales will benefit good causes in Sweden and 48% of the turnover is prize money. However, since this time BingoLotto's ticket sales have fallen substantially. During 2002 they fell 5% to SEK 2.787 billion (€295.8 million), and then by a further 21.8% to SEK 2.180 billion (€231.4 million) during the following year. (Source: GBGC Report)





Source: Adapted from GBGC Report<sup>36</sup>

## 6. Media Gambling Services

During December 2000 the Swedish Football Association and Svenska Spel launched their joint venture TV production company, Spelkanalen (The Gaming Channel). The channel commenced broadcasting the following month with more than ten hours per day of dedicated programming distributed to more than 1,000 agents where customers are able to watch. Content includes sports news reports, dog races, draws and commercials.

Folkspel, the organisation that offers BingoLotto, runs an interactive TV game broadcast at prime time on Saturdays when it generally secures between 40% and 45% of viewers. More details on BingoLotto is in the Bingo section of this report.

Paragraph 21 in the Lottery Act (1994:1000) says that it is possible to organise a lottery for periodical publishing companies, providing the participants in the lottery do not have to buy a newspaper and with a maximum winnings/stakes of 1/60. Unfortunately, however, there are no statistics available for such forms of gambling.

## 7. Sales Promotional Gambling

Sales promotional gambling is not permitted in Sweden unless there is an element of skill in the game. In that case, sales promotional gambling services are allowed.

<sup>36</sup> Please refer to comment 12

## 8. Charity Gambling

In addition to Svenska Spel there are also four other major organisations that offer lottery games. The Folkspel is a non-profit organisation developing lotteries on behalf of its 77 member voluntary associations and clubs, such as Democratic Party and Swedish Sports Confederation, and is a part of Arvidsson and Yrlid. Folkspel, the organisation that offers BingoLotto and gives all the proceeds back to the public sector (its members). During 2002 Folkspel Lotterier's sales fell slightly to SEK 3.0 billion (€318.4 million).

There are a number of regional and local lotteries run for the benefit of voluntary associations and clubs. During 2002 these lotteries generate sales of SEK 9 million (€955,300), down from over SEK 70 million (€7.4 million) during the early 1990s. (*Source: GBGC Report*)

More details on BingoLotto is in the Bingo section of this report.

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€ million)	Betting (€ million)	Bingo (€ million)
2000	1,380.00	670.50	53.90	88.40	491.80	69.20
2001	1,434.00	690.20	53.70	153.10	488.30	65.90
2002	1,522.00	701.60	83.90	194.10	477.40	63.90
2003	1,584.00	664.20	124.90	224.10	506.70	63.30
2004	1,599.00	645.50	137.20	235.40	513.40	66.90

*Source: Data Provided by Stakeholders*

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2002	256,840	0.59%	177.16

*Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.*

## UNITED KINGDOM

### I. INTRODUCTION

The UK 's gaming and betting markets are well developed, with arguably the exception of their casino industry, which is undergoing considerable change as a result of the recently created Gaming Act 2005, and the National Lottery, which came into existence in 1994.

During 2001, a typical UK household spent about €565 per week on all items per week from an average gross income of €725 with wide variations in spending depending on income and region. Two-thirds of family spending was on non-essential items. At present, leisure goods and services in the UK is the category with the highest amount of spending at €102 per week. In 2001 the total UK spend (i.e. the money lost, or money staked minus winnings) on gambling was €10.6 billion or €8.41 per household per week, representing about 1.2% of household income or the equivalent to about 11% of all the spending on leisure goods and services.

A survey conducted by National Opinion Polls on behalf of the Department for Culture Media, and Sport in 2004 found that the number of British citizens who had gambled during the previous year was 71%. The survey also inquired about attitudes towards gambling. Generally attitudes were unfavourable with the exception of lotteries and bingo, with attitudes towards gaming machines, Internet gambling and betting exchanges were the most unfavourable. However, in the case of internet gambling, 47% of respondents stated that they were neither favourable nor unfavourable or did not have an opinion. With betting exchanges, the figure was 63%. (Source: GBGC Report)

#### **Participation in Gambling in the UK:**

	Previous 12 Months			Previous 7 Days		
	NOP Survey February 2004	National Prevalence Survey September 2005	% Change 1999 to 2004	NOP Survey February 2004	National Prevalence Survey September 2005	% Change 1999 to 2004
National Lottery	61%	65%	-4%	41%	47%	-6%
Other Lotteries	7%	8%	-1%	2%	4%	-2%
Scratch Cards	16%	22%	-6%	5%	8%	-3%
Football Pools	5%	9%	-4%	3%	6%	-3%
Bingo	9%	7%	+2%	4%	4%	0%
Gaming Machines	9%	14%	-5%	3%	6%	-3%
Horseraces	11%	13%	-2%	3%	3%	0%
Dog Races	4%	4%	0%	1%	1%	0%
Events at a Bookmaker	4%	3%	+1%	1%	1%	0%
Casino Table Games	2%	3%	-1%	Neg.	Neg.	n/a
Betting Exchange	Neg.	n/a	n/a	Neg.	Neg.	n/a
Internet	1%	Neg.	n/a	Neg.	Neg.	n/a

Source: DCMS Survey of Participation in, and Attitudes Towards, Gambling 2004

**Attitudes toward Gambling:**

	Very Un-Favourable	Un-Favourable	Neither Favourable nor Un-Favourable	Favourable	Very Favourable	Don't Know/No Opinion	Balance of Opinion*
Lotteries	6%	12%	24%	42%	6%	10%	33.3%
Scratch Cards	12%	24%	28%	21%	2%	14%	-14.9%
Betting Offices	13%	23%	30%	14%	1%	18%	-25.9%
On Course Betting	11%	19%	28%	26%	5%	17%	1.1%
Bingo	9%	15%	28%	26%	5%	17%	8.4%
Gaming Machines	18%	29%	24%	12%	2%	15%	-38.8%
Casinos	14%	23%	30%	12%	1%	24%	-30.0%
Internet Gambling	22%	26%	23%	4%	1%	24%	-56.6%
Betting Exchange	13%	19%	26%	4%	Neg.	37%	-45.2%

Source: DCMS Survey of Participation in, and Attitudes Towards, Gambling 2004

- The balance of opinion is calculated by subtracting the very unfavourable and unfavourable responses from the very favourable and favourable responses divided by the number of respondents that expressed an opinion.

The following table provides public attitudes toward the current levels of regulation over gaming and betting industries in the UK.

**Degree of Regulation Control:**

	More Strict	About Right	Less Strict	No Opinion	Balance of Opinion*
Lotteries	16%	61%	2%	21%	17.7%
Scratch Cards	24%	49%	2%	26%	29.3%
Betting Offices	17%	49%	1%	34%	23.9%
On Course Betting	14%	46%	1%	39%	21.3%
Bingo	8%	59%	3%	30%	7.1%
Gaming Machines	35%	35%	2%	29%	45.8%
Casinos	20%	40%	2%	37%	29.0%
Internet Gambling	35%	20%	1%	43%	61.4%
Betting Exchange	17%	24%	1%	58%	38.1%

Source: DCMS Survey of Participation in, and Attitudes Towards, Gambling 2004

\* The balance of opinion is calculated by subtracting the less strict responses from the more strict responses divided by the number of respondents that expressed an opinion.

The Gaming Act 2005 was passed into law in April 2005. The Gambling Bill originally called for a significant number of regional casinos, or as many as the market would bear, subject to regional planning authority approvals, but that number was reduced to 8 during negotiations in February 2005, and finally to one when the Gambling Bill finally passed. The Act brings about the creation of a Gambling Commission, which will oversee all forms of gambling except the National Lottery. Culture secretary Tessa Jowell said the Bill would give Britain “the toughest, most comprehensive regulatory framework in the world, to protect the public interest, to prevent the exploitation of children” (Mason and Mead, 2005).

While restricting some aspects of the industry, like access of minors to all types of gambling machines, the Act permits operation of on-line casinos from the UK for the first time. However, following great pressure from anti-gambling organisations, general population

concern with the proposed new types of gambling (Dodgson, *et al.*, 2004), and the government's desire to pass the bill before election, the Act allows for only one regional "super casino," which will be able to have over 40 gaming tables and up to 1,250 class "A" unlimited prize and stake gaming machines; its location will be determined within the next few years. The Act also authorizes eight "large" and eight "small" casinos that are permitted gaming machines according to a formula tied to the ratio of table games to gaming machines. This is in addition to the existing 126 small and medium casinos already in the country, which, however, are still not allowed to have any class "A" machines. The previous UK law had forbidden machines paying prizes above 2,000 pounds and casinos were allowed no more than ten machines each (Black, 2004). The new Gambling Bill does not allow any class "A" gaming machines anywhere (including pubs, hotels, gaming arcades) except in the single regional casino to be created. Also, there is now a new offence permitting a child to gamble.

This is a substantial retreat from the initial recommendations made by the Gaming Review Report (Budd, 2001) and the original government response (2002.) Under the intended regulatory-reform Bill, casinos were supposed to enjoy substantial relaxation of restrictions, namely:

- ending of the 24-hour rule
- removal of the 'permitted areas' restriction
- abolition of the demand test
- live entertainment permitted
- advertising allowed
- betting and bingo added to product range
- linked machines with large jackpots
- Maximum prizes – unlimited
- Maximum stakes - unlimited
- Max No. of (high-prize) gambling machines –
- ~ 70 for small casinos
- >1000 for large (over 80 tables or over 10,000 sq. ft.) and resort casinos

### ***Summary Proposed Numbers of UK Casino Tables and Gaming Machines***

Casino Category	Table Gaming Area	Minimum Number of Tables	Maximum Number of Gaming Machines
Draft Gambling Bill November 2003			
Small	5,000 – 10,000 sq ft	20	3 per table
Large	>10,000 sq ft	41	Unlimited
Scrutiny Committee April 2003			
Small	5,000 – 10,000 sq ft	None	3 per table
Large	>10,000 sq ft		Not unlimited but greater than 3 per table – ratio to be set by the Government following consultation and be reviewed by the Gambling Commission after 3 years
Resort	To be confirmed – must contribute to Regeneration		Greater ratio than large casinos but subject to a maximum of 1,000 or 1,250

*Source: Adapted from the GBGC Report*

***Draft Gambling Bill June 2004 Revised Casino Criteria:***

License Category	Min Table Gaming Area (Child-Free)	Min Additional Gambling Area (Child-Free)	Min Non-Gambling Area	Min Total Customer Area	Min No of Gaming Tables	Categories of Gaming Machine Permitted	Machine/ Table Ratio	Bingo	Betting
Small	500m <sup>2</sup>	0	250m <sup>2</sup>	750m <sup>2</sup>	1	Up to B	2:1 (Max 80)	No	Yes
Large	1,000m <sup>2</sup>	0	500m <sup>2</sup>	1,500m <sup>2</sup>	1	Up to B	5:1 (Max 150)	Yes	Yes
Regional	1,000m <sup>2</sup>	2,500m <sup>2</sup>	1,500m <sup>2</sup>	5,000m <sup>2</sup>	40	Up to A	25:1 (Max 1,250)	Yes	Yes

*Source: Adapted from the GBGC Report*

Moreover, currently just 3 per cent of Britons visit a casino each year. The cross-industry group for gambling deregulation predicted this would have jumped to 10 per cent (Ahmed and Mathiason, 2003) if the Budd proposals had been implemented.

As deregulation in the UK has now proved to be less than dramatic, the changes that it will bring are not going to be substantial and market composition is not expected to change dramatically, with the exception of on-line gaming, which will continue to grow. Furthermore, the recent emergence and legal acceptance of Fixed Odds Betting Terminals (FOBTs) in betting shops has expanded the number of casino-style gaming machines permitting moderate stakes (up to €145) and moderate payouts (up to €725) available to the public.

However, there is more deregulation in the gambling industry expected to come in the future, as the current level of regulation is almost considered as a 'trial period'. According to how the one permitted regional casino is going to perform, how would public opinion change, how would interactive gambling continue to develop, and what recommendations the European Union would make in regards to a single European gambling market, a new wave of deregulation could be much more dramatic and Budd's recommendations could be brought to attention again.

Following the Gaming 2005 Act, The Gambling Commission will be issuing two types of licenses : operating licenses and personal licenses. For each operating license, at least one person must hold a personal license for a specified management office. In addition, the Commission will specify the persons who must hold a license if they are to carry out a particular role. However, small operators will be exempt from these requirements.

***Operating licenses*** will fall into the following categories:

- casino operating license;
- bingo operating license;
- general betting operating license;
- pool betting operating license;
- betting intermediary operating license;
- gaming machine general operating license (for both family entertainment centres and adult gaming centres);
- gaming machine technical operating license;
- gambling software operating license; and
- lottery operating license.

Subject to certain rules and limitations the Commission may issue combined licenses, which cover more than one of these types. However, a single license may not combine both remote and non-remote licenses.

**Personal licensees** will fall into two main categories:

1. Those holding management offices. The Commission may require some or all of these individuals to hold a license:
  - the director of a company;
  - a partner of a partnership;
  - any person who holds an office in an unincorporated association; and
  - any individual required to take or share responsibility for those carrying out an operational function or for complying with the conditions of an operating license.
2. Those carrying out operational functions. The Commission may require some or all of these individuals to hold a license:
  - anyone who could influence the outcome of gambling;
  - those who receive or pay money in connection with gambling (we will consider how this requirement should be interpreted in each sector: not all those who handle money will need to be licensed); and
  - those who manufacture, supply, install, maintain or repair a gaming machine.

Recent estimates of the UK gambling industry show a continues increase in the public interest and spending on gambling.

**UK Gambling Industry Summary 1996 - 2003:**

£m(€m)	1996	1998	2000	2002	2003
Gross Stakes (Turnover)	40,476 (58,691)	42,120 (61,073)	48,134 (69,793)	52,426 (76,016)	63,815 (92,511)
GGR (including on-shore internet)	6,831 (9,902)	7,348 (10,651)	7,304 (10,587)	7,522 (10,905)	7,831 (11,353)
Off-shore internet GGR	n/a	n/a	n/a	n/a	115,000 (166,727)
GGR	6,831 (9,903)	7,348 (10,653)	7,304 (10,587)	7,522 (10,905)	7,946 (11,521)
Change in GGR %	16.9 (24,505)	17.4 (25,230)	15.2 (22,040)	14.3 (20,733)	12.3 (17,833)
Duty paid	1,459 (2,115)	1,545 (2,239)	1,516 (2,197)	1,439 (2,085)	1,291 (1,871)
Levies and good causes	1,500(2,174)	1,763(2,555)	1,556(2,255)	1,480(2,145)	1,417(2,054)

Source: Adapted from the GBGC Report

**UK Gambling Industry GGR by Sector 1996 - 2003:**

<b>£m(€m)</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Casinos	476(690)	478(692)	571(827)	643(932)	723(1048)
National Lottery	2314(3354)	2688(3897)	2551(3698)	2433(3527)	2336(3387)
Society lotteries	69(100)	88(127)	76(110)	79(114)	101(146)
<b>Total Lotteries</b>	<b>2383(3456)</b>	<b>2776(4026)</b>	<b>2627(3809)</b>	<b>2512(3642)</b>	<b>2437(3533)</b>
Gaming machines in pubs	669(1013)	583(845)	686(994)	695(1007)	694(1006)
Gaming machines in amusement centres	321(465)	471(683)	416(603)	430(623)	448(649)
Gaming machines in clubs	252(365)	251(363)	168(243)	161(233)	167(242)
<b>Total gaming machines</b>	<b>1242(1800)</b>	<b>1305(1891)</b>	<b>1270(1840)</b>	<b>1286(1864)</b>	<b>1309(1897)</b>
Bingo	691(1001)	678(982)	738(1070)	831(1204)	879(1274)
Off-course betting	1466(2096)	1648(2389)	17155 (24867)	1927 (2793)	2169 (3145)
On-course betting	158(229)	157(227)	161(233)	178(258)	178(258)
On-course Totes	52(75)	51(73)	40(57)	44(63)	48(69)
Football pools	363(526)	255(369)	142(205)	101(146)	88(127)
<b>Total betting</b>	<b>2039(2956)</b>	<b>2111(3061)</b>	<b>17498(25380)</b>	<b>2250(3263)</b>	<b>2483(3601)</b>
Off-shore internet GGR	n/a	n/a	n/a	n/a	115(166)
<b>TOTAL GGR</b>	<b>6,831 (9,906)</b>	<b>7,348 (10,656)</b>	<b>7,304 (10,592)</b>	<b>7,522 (10,908)</b>	<b>7,946 (11,522)</b>

Source: Adapted from the GBGC Report

The indicative number of direct full time equivalent employees in the UK Gambling Industry was identified by BISL and is summarised below :

**Gambling Industry Employment 2003:**

<b>Gambling Sector</b>	<b>Number of People</b>
Casinos	12,000
National Lottery	934
Society lotteries	775
Gaming machines	23,000
Bingo	19,000
Off-course betting	37,000
On-course betting	700
On-course Totes	203
Football pools	600
Premium Bonds	120
<b>TOTAL</b>	<b>94,332</b>

Source: Submission to the Enquiry from BISL



## II. GAMING SECTOR ANALYSIS

### 1. Lotteries

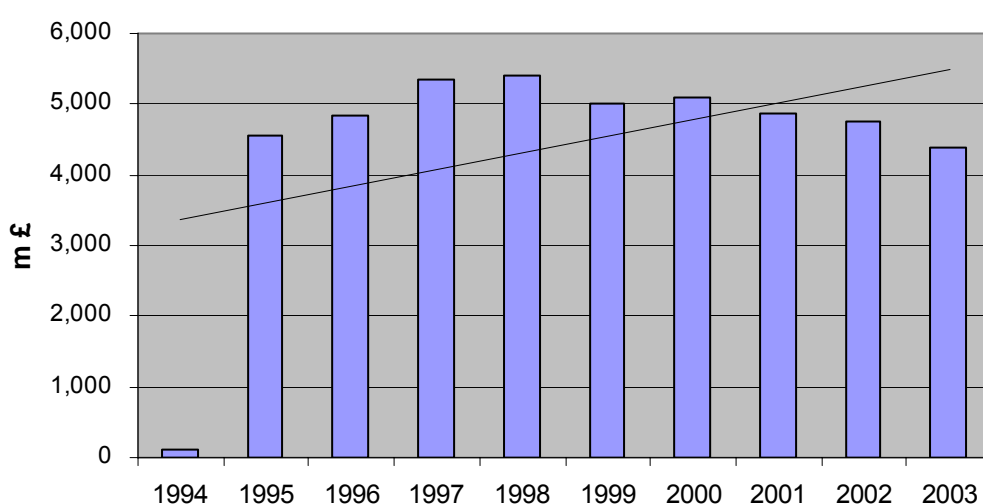
In the UK the bid to operate the National Lottery was awarded to Camelot in 1994. The UK National Lottery was established by Parliament through The National Lottery Act 1993 which was amended by the National Lottery Act 1998. These Acts set out the legal framework for regulating the operation of the National Lottery, and for distributing its proceeds to Good Causes. There are overriding duties to protect the interests of participants, to ensure fitness and propriety and - subject to these first two duties - the duty to maximise returns to good causes.

The National Lottery Commission is the statutory regulator of the National Lottery. Accordingly, Camelot Group plc (Camelot), as operator of the National Lottery, is regulated by the National Lottery Commission whilst the UK's gambling industry is mainly regulated by the Gaming Board for Great Britain (soon to be replaced by the Gambling Commission following the passage of the Gambling Act 2005 through the UK Parliament).

Lottery proceeds make a substantial contribution to government revenue as well as to "good causes" funds for such areas as arts, sport and national heritage projects. However, the UK National Lottery's sales have fallen during 1998 and 2003. For every £10 (€14.50) that Camelot makes in net profit, £10 (€14.50) goes to retailers, £24 (€34.80) to the Government, £56 (€81.20) to good causes, and £100 (145 EUR) is paid out to the National Lottery players in prize money.

At present 70% of adults play the Lottery on a regular basis, giving it a greater reach than any other consumer product in the UK. Weekly sales currently average between £85 million and £90 million (€123 million and €130 million), and total sales for the half year to September 2004 grew to £2,354.6 million (€3,415 million). The majority of National Lottery sales derive from large numbers of people spending relatively small amounts, since the average weekly spend for all games is £2.66 (€3.85).

***The UK National Lottery Sales (1994-2003)***



*Source: Adapted from GBGC Report*

The figures show that the revenue from the lottery has been falling over the last five years. However, this is very common of lottery “fatigue” and recent sales appear to show a levelling out, with small increases in sales in 03/04 and 04/05. The DCMS has forecast that sales until 2009 will remain constant at around £4,600 million (€6,671 million) per annum, which would lead to GGR of around £2,300 million (€3,335 million). This forecast has only been made up until the end of the current license period in 2009.

Gambling establishments do not pay VAT in the UK; however there is a gambling specific tax which applies to the National Lottery. It is a 12% duty on all the National Lottery sales. In addition, during 2003/04 Camelot incurred £32.2 million (€46.7 million) of VAT on the goods and services that it purchased to operate The National Lottery. Such VAT will have been charged by suppliers over the course of the year when invoicing Camelot for these goods and services. As sales of National Lottery tickets are exempt from VAT, the £32.2 million (€46.7 million) VAT incurred will not have been recoverable and is therefore an additional cost to Camelot.

In addition, Camelot also pay a variety of license fees for different games it provides, for example £150,000 (€217,548) license authorises the promotion of a game run in association with the promoters of lotteries in other countries in the EU (i.e. Euro Millions). Moreover, Camelot is obliged to pay to the National Lottery Distribution Fund (NLDF), which is then transferred to the lottery distributors. Also, approximately 28% of sales go to a variety of good causes.

***The UK National Lottery Summary Statistics 2001 - 2005:***

<b>£m (€m)</b>	<b>2004-05</b>	<b>2003-04</b>	<b>2002-03</b>	<b>2001-02</b>	<b>2000-01</b>
Sales	4,766 (6,912)	4,615 (6,693)	4,575 (6,635)	4,984 (7,227)	4,983 (7,226)
Prizes paid	2,386 (3,459)	2,294 (3,326)	2,238 (3,245)	2,402 (3,483)	2,287 (3,316)
GGR	2,380 (3,451)	2,321 (3,366)	2,337 (3,389)	2,432 (3,527)	2,496 (3,621)
Lottery Duty paid	572 (829)	554 (803)	549 (796)	580 (841)	598 (867)
License fees paid (thousands £)	316(458)	428(620)	820(1,189)	544(789)	620(899)
NLDF Primary Contribution	1,249(1,811)	1,216(1,763)	1,259(1,826)	1,342(1,946)	1,391(2,017)
Good Cause payments	1249.1 (1811.6)	1216.2 (1763.7)	1257.7 (1823.9)	1341.6 (1945.7)	1391.3 (2017.7)
Full-time employees In Camelot Group	913	902	934	881	797

*Source: Submission to the Enquiry from Camelot*

The UK National Lottery operator must pay a license fee for each game that it wishes to introduce. The amount for each game differs and is generally linked to how complex a task it is to regulate such a game. The license fee is only paid once.

The UK National Lottery is run for a series of “good causes”. All of the lotteries that make up the National Lottery contribute to them, with the amount determined by the game license. This reflects the structure of each individual game e.g. scratch cards have a higher prize payout % so will inevitably contribute less to good causes. To date, over £16 billion (€23.2 billion) has been raised for good causes, benefiting more than 185,000 individual projects across the UK- an average of 63 lottery grants for every postcode district. The Scottish and Welsh Art Councils are among the beneficiaries, where the Scottish Art Council receive

around £18 million a year and the Welsh Art Council receives around £11 million a year. It also heavily contributed to Sportlot, which is the Lottery Sports Fund for Wales, and to similar organisations. The National Lottery has given away £24.1 billion (€34.9 billion) in prizes and has created more than 1,700 millionaires or multi-millionaires since its launch in 1994.

Camelot employs around 800 staff and the National Lottery Commission 43. This has not changed significantly over the last five years and is not expected to change in the next five.

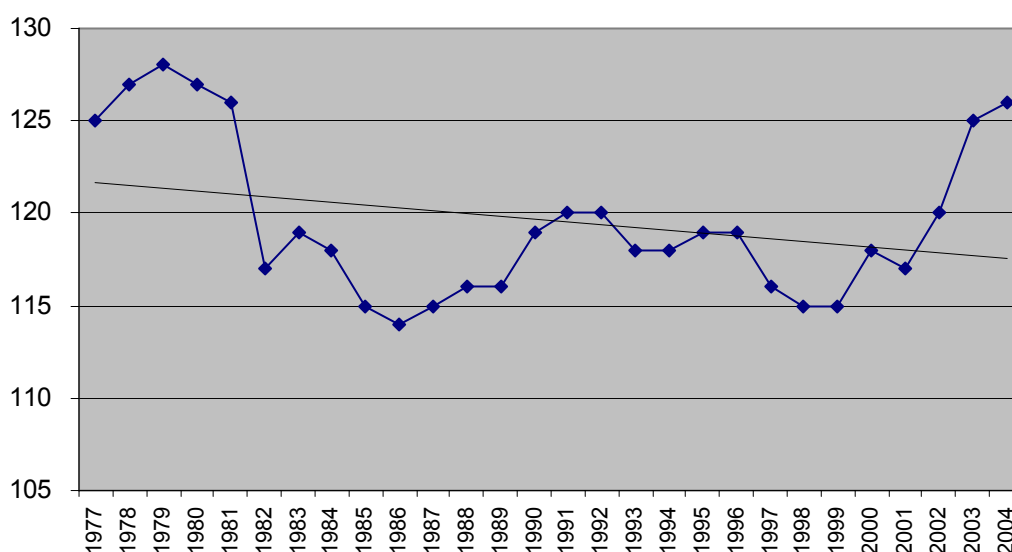
During July 2002 Vernons launched a £3 million (€4.3 million) online lottery initiative intended to capitalise on the decrease in National Lottery sales. The game 'My Numbers' costs £1 (€1.45) to play, requiring players to match 4, 5 or 6 numbers out of 49. Prizes range from £7,000 (€10,000) to £1 million (€1.45 million).

In addition to the National Lottery, there are also small society lotteries that are organised on a local level.

## 2. Casino Gaming

There were 135 licensed clubs in the UK at 31 March 2003 (five more than a year earlier) of which 126 (four more than in 2002) were trading at that date. This compares with 115 trading five years earlier at 31 March 1998. One of the operating clubs provides card room games only. There are 16 casino operators currently in the UK.

***Number of Casino Properties in the UK (1977-2004)***



Source: Adapted from GBGC Report and from Walker, (2005).

Each year since 1998 the Gaming Board for Great Britain has undertaken a count of the numbers of gaming machines in use in casinos (and bingo clubs). The Deregulation (Casinos) Order (SI 1999 No. 2136), which came into force on 24 August 1999, allowed ten instead of six jackpot machines to be available for gaming in a casino. The Gaming Machines (Maximum Prizes) Regulations (SI 2001 No. 3970), which came into force on 1 January 2002, increased the maximum prize per game for a casino jackpot machine from £1,000 (€1,450) to £2,000 (€2,900).

Under section 32 of the 1968 Gaming Act a casino may apply to substitute the ten jackpot machines authorised under section 31 with prizes up to £2,000 (€2,9000) for a larger number of (amusement with prizes) machines, all to be used for smaller prizes (up to £25 (€36)).

**Number of Gaming Machines in Casinos in the UK 1998 - 2003:**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Jackpot machines	612	582	795	814	841	894
Growth (%)		-4.9	36.57	2.4	3.3	6.3
Maximum prize machines included in above	N/A	297	326	367	N/A	116

Source: Submission to the Enquiry from the Gaming Board for Great Britain

It is has been estimated that there are some 255,000 gaming machines of one type or another sited in The UK (the latest figures available are for the year 2001). These include around 211,000 AWP (amusement-with-prizes) machines. The remainder comprise around 26,000 club or jackpot machines and 8,000 other machines. Estimated distribution shows that clubs and casinos operate about 11% of all gaming machines. The British Casino Association reported that there are currently 5,450 full time employees currently working in the casino sector. This number has been steadily increasing over the past few years.

**Casino FTEs 2000-2005:**

Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FTE	4,450	4,800	4,950	5,200	5,400	5,450

Source: Submission to the Enquiry from the British Casino Association

The figures for casino attendances for the last five years are given below. There were 11.86 million visits to casinos in The UK in 2002/03, an increase of 0.7 per cent over 2001/02.

**Casino Attendance by Region: (Number of visits) 1999 - 2003:**

	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
Scotland	1,212,780	1,081,465	1,046,576	1,061,326	1,047,473
North	3,020,186	3,064,886	3,160,180	3,373,741	3,477,461
Midland & Wales	2,135,150	2,112,305	2,100,047	2,186,296	2,174,455
South	2,340,644	2,232,498	2,273,718	2,364,191	2,399,741
Sub-Total	8,708,760	8,491,154	8,580,521	8,985,554	9,099,130
London	2,710,955	2,695,690	2,707,672	2,796,263	2,766,323
UK Total	11,419,715	11,186,844	11,288,193	11,781,817	11,865,453

Source: Adapted from the GBGC Report

It is impossible, however, to separate table game attendance from gaming machine attendance, from the total casino attendance, as this type of statistic is not currently collected. It is the case that some persons that enter the casino participate in both table games and gaming machines and it is therefore very difficult to distinguish the attendance for a specific activity.

The total drop (money exchanged for gaming chips) in casinos ('drop' ) in The UK during the financial year 2002/03 was £3,797 million (€5,507), an increase of £215 million (€311.7 million) on the 2001/02 figures.

There was also an increase of £50 million (€72.5 million, or 8 per cent) in the total retained by casinos as house win (GGRs). The figures for house win over the last five years were:

**Casino House Win/GGR for 1999 - 2003 in £ millions (€ millions) and % 1999 - 2003:**

	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
UK Total (GBP million)	464 (673)	546 (792)	533 (733)	619 (897)	669 (970)
Growth (%)		18	-2	16	8
Overall ratio of win to drop (%)	17	18	16	17	18

Source: Submission to the Enquiry from the Gaming Board for Great Britain

Each gambling machine generates an estimated win of £40,000 (€58,000) per annum in an average casino. Table games usually generate around £260,000 (€377,000) per annum per table. The table below shows the breakdown of house win per activity.

**House Win Per Activity in GBP millions (€ millions) 1999 - 2003:**

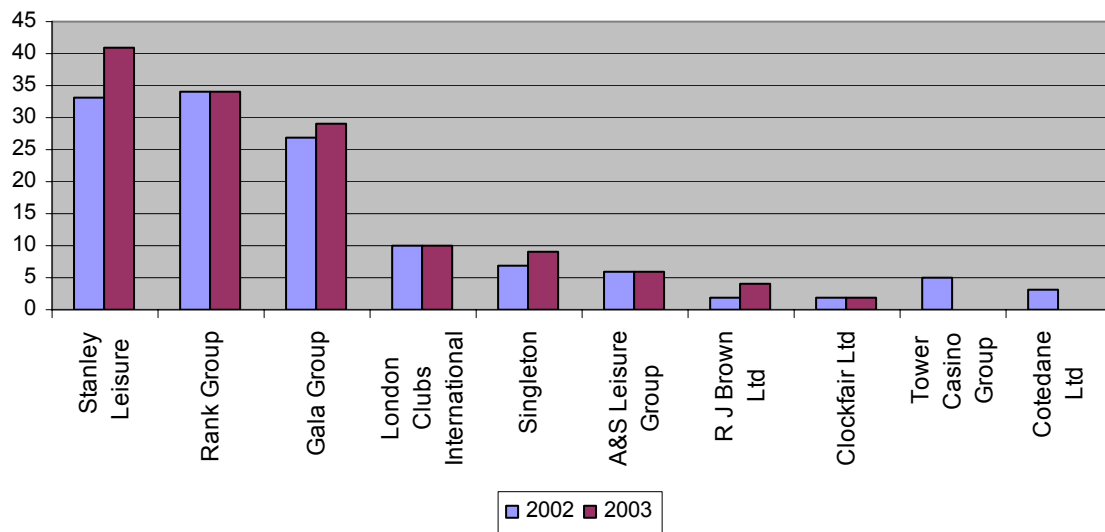
	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
Gaming machines	24.5 (35.5)	23.3 (33.7)	31.8 (46.1)	32.6 (47.2)	33.6 (48.7)
Table games	439.5(637.3)	522.7(758.1)	501.2(726.9)	586.4(850.5)	635.4(921.2)
UK Total	464 (673)	546 (792)	533 (773)	619 (898)	669 (970)

Source: Adapted from the GBGC Report

The estimated growth for gaming machines revenue in 2003/2004 financial year was 4% (€51 million). Table games were expected to generate 7% more gross revenue and reach €925 million.

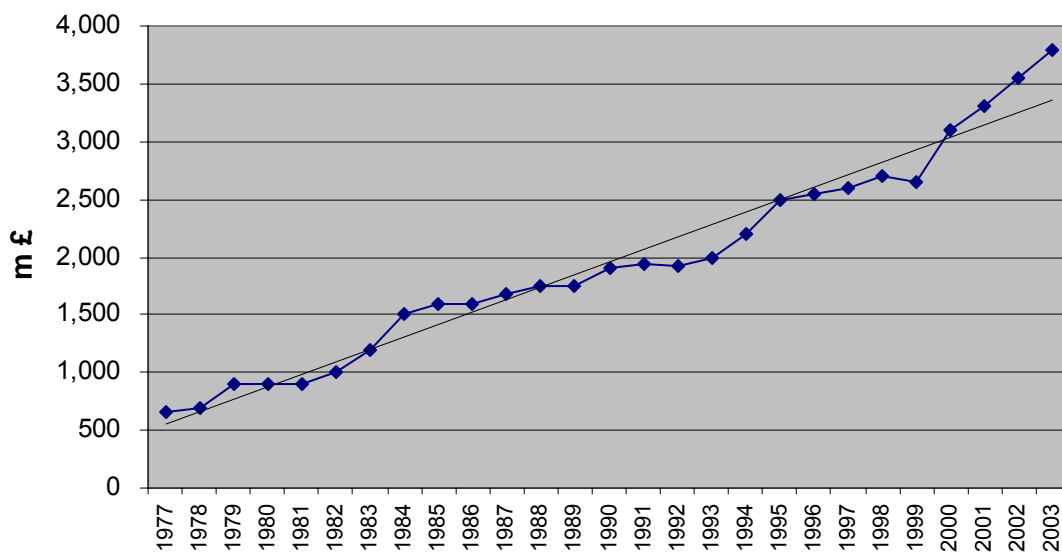
UK gambling industry continues to grow rapidly in response to the chain of the deregulation laws. The UK gaming market remains to be an attractive investment opportunity. There has been considerable development in the market both from UK and overseas firms as operators have their eyes focused on the potential for the market post deregulation.

**Leading UK Casino Operators by Number of Licences (2002-2003)**

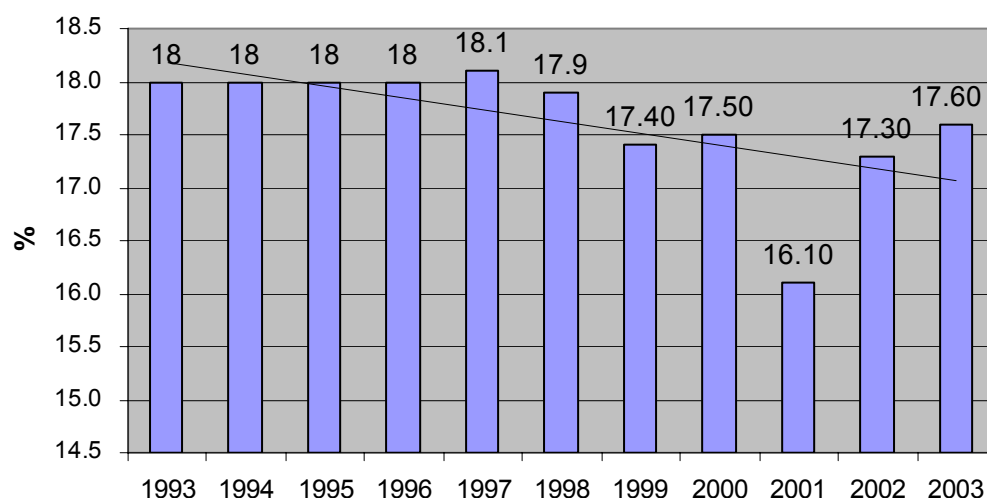


Source: Adapted from GBGC Report

**UK Casino Table Drop (1977-2004)**



Source: Adapted from GBGC Report

**The UK Casino Table Hold (1993-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

### UK Gaming Duty:

Date of Change	2.5% of first (£)	12.5% of next (£)	25% of next (£)	33 1/3% of remainder	
01.10.91*	450,000	2,250,000	2,700,000		
Date of change	2.5% of first (£)	12.5% of next (£)	20% Of next (£)	30% of next (£)	40% of remainder
0.1.04.98	450,000	1,000,000	1,000,000	1,750,000	
0.1.04.99	462,500	1,027,500	1,027,500	1,798,500	
0.1.04.00	470,500	1,045,500	1,045,500	1,830,000	
0.1.04.01	484,500	1,076,000	1,076,000	1,883,500	
0.1.04.02	488,000	1,083,500	1,083,500	1,897,000	
0.1.04.03	502,500	1,115,500	1,115,500	1,953,000	

\* At this time, £10 (€14.50) was also payable on the application for each 6-month license

In addition to the UK's established casino companies positioning themselves to take advantage of what they anticipated to be a deregulated market prior to the legislation being passed, there was a keen interest in the UK gaming market especially from the US and Australia. First it was announced that the Gala Group had had discussions with Harrah's regarding establishing a joint venture to bring resort casinos to the UK. The two companies have subsequently established a 50-50 joint venture to develop as many as eight regional sites of between 30,000 and 50,000 sq ft in the UK with their investment expected to be worth as much as €800 million.

During November 2003 MGM Mirage and Newcastle United soccer team announced a 50:50 joint venture agreement to build a major new mixed-use development on a prime site above St James' Metro Station, which is in the heart of Newcastle's city centre and adjacent to Newcastle United's football stadium. The site will be used to build an exciting new complex, which could house commercial and retail outlets, residential apartments, a hotel, leisure and entertainment facilities and a casino of approximately 100,000 sq feet.

During February 2004 MGM Mirage agreed a joint venture with British Land to build a €360 million resort casino complex in Sheffield adjacent to British Land's Meadowhall Shopping Centre, which has a throughput of nearly 800,000 people per week. The scheme would have included a casino, hotel, restaurants, entertainment venues and a conference centre. During the following month Sheldon Adelson, the man behind the Las Vegas Venetian, announced plans to develop a casino at Glasgow Rangers Football Club.

Center Parcs commissioned PricewaterhouseCoopers to investigate the feasibility of launching casinos at its four UK holiday resorts.

Foreign and domestic companies would have developed these sites as long as they still believed the draft legislation to be sufficiently favourable. Caesars Entertainment stressed that a cap of at between 2,000 and 2,500 gaming machines would be the minimum level required in order to make resort casinos viable, particularly if they were going to be on a scale that would have a significant impact on the regeneration of an area as the Government would like to see. Despite all the interest in investing into the gambling industry in the UK, the Scrutiny Committee's report and then the legislation itself firstly reduced the number of gaming machines to no more than 1,250 in the largest properties and then reduced the number of resort casinos to only one.

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

**BACTA** (the trade association for the pay to play machines industry) has estimated that in 2003 there were some 250,000 gaming machines of various types sited in The UK.

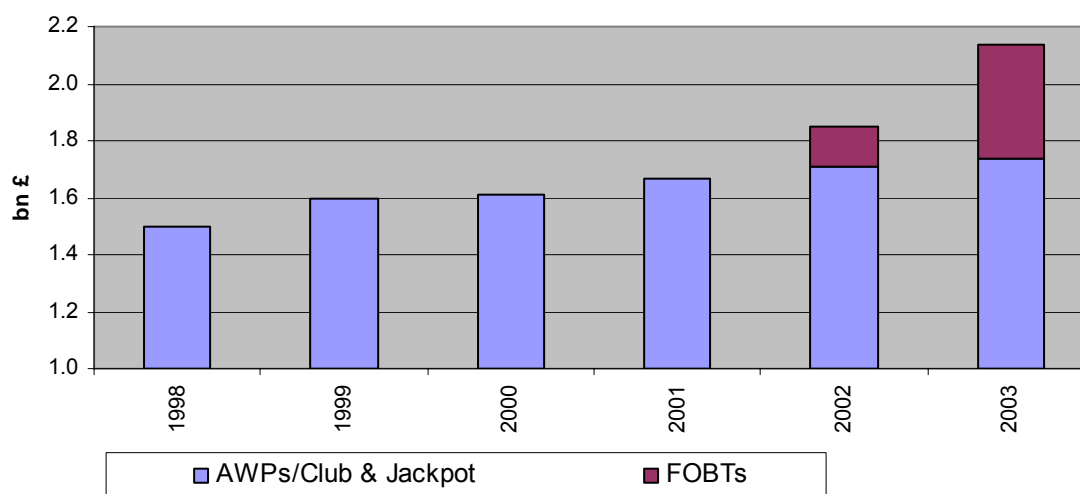
- Club/Jackpot 29,000;
- SWPs 14,000;
- Trivial AWP 56,000;
- All Cash 167,000.

The Bingo Association has estimated that about 18,300 machines (7.3% of the total) were sited in licensed bingo clubs in 2003, of which 16,600 were Amusement with Prize (AWP) machines and 1,700 were Jackpot machines.

Club/Jackpot machines that pay up to £1,000 (€1,450) in prizes are restricted to casinos, bingo clubs and membership clubs, although in bingo halls the maximum is £500 (€725) and for membership clubs it is £250 (€362). All cash machines that pay a cash prize above £5 (€7.25), but no more than £15 (€21.75), are chiefly found in pubs, licensed gaming centres and licensed betting offices.

AWPs pay up to £5 (€7.25) cash or £8 (€11.6) tokens. At March 2003 16,589 AWP and 18,644 Club/Jackpot machines were located in bingo clubs, with just over 10,000 Club/Jackpot machines located in membership clubs. (*Source: GBGC Report*)



**UK Gaming Machines Outside Casino GGY (1998-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

The Gross Gaming Revenue (Cash-in-box) from machines for the five years to 2003 was as follows:

**Gaming Machines GGR for 1999 - 2003:**

	1999	2000	2001	2002	2003
Including VAT	£218.8m (€317.4 million)	£238.8m (€346.4 million)	£258.8m (€375.4 million)	£277.4m (€402.4 million)	£288.9m (€419.1 million)
Excluding VAT	£186.2m (€270.1 million)	£203.2m (€294.7 million)	£220.2m (€319.4 million)	£236.1m (€342.4 million)	£245.9m (€356.6 million)

Source: Adapted from the GBGC Report

VAT at 17.5% is charged on the income (gross gaming yield) from gaming machines and is chargeable on the rental costs (where relevant). In addition, an Excise Duty, known as Amusement Machine License Duty, is charged on gaming machines. The duty, which takes the form of a fixed cost license, is an annual fee which is based on a sliding scale depending on the maximum prize payable by the machine. Current rates of AMLD are as follows:

Machines that are not gaming machines: £250 (€362.60) pa  
 Gaming machines – small prize (AWP up to £8 (€11.60)): £665 (€964.50) pa  
 Gaming machines – medium prize (AWP up to £25 (€36.30)): £715 (€1,037) pa  
 Gaming machines – Jackpot type (10p (0.145 EUR) play): £1,415 (€2,052) pa  
 Gaming machines – Jackpot type (above 10p (0.145 EUR) play): £1,915 (€2,778) pa

The new legislation restricts provision of the 'ambient gaming' machines and forbids minors to gamble. The maximum prize for a jackpot machine remains at £500 (€725.50) in betting shops (i.e. FOBTs) but is no longer to be permitted in private clubs. The legislation also states that local authorities should set the limit on the number of machines that an arcade may have with reference to the size of the arcade and that the limits of all machines should be increased only in line with inflation, as and when agreed with the Gambling Commission.

**UK's AWP/All Cash Regulations**

Stake (€ max)	Prize (€ max)	Payout % (min)	Games/hour (max)	Loss per hour (€ max)
0.30	40	70%	n/a	n/a

Source: Adapted from the GBGC Report

During early 2004 it emerged that a number of arcades and bingo clubs are to install lower stakes versions of FOBTs. As these devices fall outside of the gaming machine legislation there are no controls regarding the speed of play or preventing children from using them.

**4. Betting**

Until very recently the fixed odds betting market in The UK was dominated by five operators, and the bookmaking market could be broken down roughly as follows:

**UK Betting Market Structure 2003:**

Company	Market share (2003)
Ladbrokes (Hilton Group)	22%
William Hill	18%
Coral Eurobet	10%
Stanley Leisure	7%
The Tote	5%
Others	38%

However, William Hill has recently acquired the betting shop estate of Stanley Leisure, so the market shares above will need to be adjusted accordingly. This remains subject to a possible referral to the Competition Commission by the Office of Fair Trading, who could ultimately void the deal, as occurred previously when Ladbrokes proposed a takeover of Coral some years ago. Assuming the deal is not voided, William Hill is likely to occupy the position of market leader (although it should be remembered that the major bookmakers also derive significant revenue through remote technologies and gaming machines, which will also have an important impact upon this). After William Hill purchased Stanley Leisure's 624 shops for £504 million (€731.3 million) they now therefore have over 2,200 shops nationwide.

**Fixed Odds Market Leaders 2003 - 2004:**

	William Hill	Ladbrokes
Shops	1,606	1,921
FOBTs	5,573	5,995
<b>Betting turnover</b>	<b>£8.28 billion (€12,015 billion)</b>	<b>£9.1 billion (€13,205 billion)</b>
Retail gross win	£548.1m (795,3€ million)	£652.5m (946,8€ million)
Telephone gross win	£22.1m (32€ million)	£46.1m (66,9€ million)
Interactive gross win	£106.1m (153,9€ million)	£89.3m (129,5€ million)
<b>Total gross win</b>	<b>£772.1m (€1,048 million)</b>	<b>£787.9m (€1,143 million)</b>
Retail operating profit	£165.5m (240,1€ million)	£215.3m (312,4€ million)
Telephone operating profit	£22.1m (32€ million)	£17.8m (25,8€ million)
Interactive operating profit	£51.7m (75€ million)	£21.3m (30,9€ million)
<b>Total group pre-tax profit</b>	<b>£228.9m (€32.2 million)</b>	<b>£383.1m (€55,9 million)</b>

Note: this was prior to William Hill's acquisition of Stanley Leisure's LBO estate.

The Government revised the General Betting Duty in 2001 from a 9% duty on stakes or winnings (paid by the punter) to a 15% gross profits tax (paid by the bookmaker). Off-course betting on horses is also subject to a statutory levy contribution, administered by the Horserace Betting Levy Board and amounting to approximately 10% on gross profits. The levy is distributed to the horseracing industry to cover prize money, fixture fees etc. The annual levy is agreed between bookmakers and the Levy Board, with the Secretary of State called upon to arbitrate where a deal cannot be reached. The Government is committed to removing itself from this process, and the administration and financing of horseracing, and has publicly stated its commitment to abolish the Levy in 2009.

It is hoped that the Levy can be replaced by commercial agreements between horseracing and bookmakers. It was initially intended that this would be based upon the sale of data rights, amounting to the same as - if not more than - the present levy yield. However, a case brought by William Hill against the British Horseracing Board has thrown this plan into some doubt, as the European Court of Justice recently found in William Hill's favour that they were within their rights to exploit information from the BHB's database. The ECJ Court of Appeal will rule in June 2005; nevertheless, an independent working group chaired by Lord Donoughue has been tasked with looking into alternative funding sources for the horseracing industry.

The table below shows the total revenue collected from bookmakers and the Tote over the last five years. Figures below are in £m.

**Government Revenue from Bookmakers and Tote 2000 - 2004:**

Financial year (£m)	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
Levy collected	59.5 (£86,4m)	60.3 (£87,5m)	72.9 (£105,8m)	79.9 (£115,9m)	108.7 (£157,8m)

Some bookmakers also pay a voluntary levy of 0.6% of their turnover to the greyhound industry, which presently brings in around £14 million (€20.3 million) per annum, on top of a fully commercial arrangement which also brings in a similar figure.

Bookmakers are not centrally regulated. Instead, bookmakers' permits and premises licenses are issued by licensing magistrates. Under the Gambling Act 2005 all bookmakers in The UK will be licensed by the Gambling Commission which will issue operating and personal licenses. Premises licenses will be administered by local authorities based on guidance issued by the Gambling Commission.

Bookmakers in licensed betting offices (LBOs) are permitted to take bets on any event (except the UK National Lottery), both sporting and otherwise (e.g. the outcome of political elections). Under a voluntary code of practice agreed with the Department for Culture, Media and Sport they are also allowed to operate up to four Fixed Odds Betting Terminals (FOBTs) per LBO. These machines, which have entered betting shops over the last few years, are to all intents and purposes identical to many gaming machines. However, due to the wording of the present legislation (dating back to the 1960s) there is arguably a loop-hole that may allow these machines to be legally regarded as betting machines. Consequently, they would be not be subject to the strict gaming regulations enforced by the Gaming Board, notably covering stakes and prizes, for which betting has no such limitations.

In the light of this, the Gaming Board and bookmakers (with Government approval) have reached a formal agreement (the 'code') that will govern these machines until the provisions of the recently passed Gambling Act come into force (this is not expected before 2007).

FOBTs have been the source of considerable profit to bookmakers (Ladbrokes announced that in 2004 the average gross win per FOBT was £584 (€847.50) per week – they have over 5,500 such machines). The Government has stated publicly that FOBTs are ‘on probation’ and will await the publication of further evidence before taking any steps to deal with FOBTs. The Gambling Act 2005 gives the Secretary of State powers to vary the stakes, prizes and number of FOBTs (to be known as category B gaming machines under the Act), although it is anticipated that the present operating conditions described in the code, notably up to four FOBTs per LBO, will remain. However, the Government has stated that if research indicates that FOBTs pose a significant risk of harm they will not hesitate to act. It is estimated that there are presently around 27,000 FOBTs in around 9,000 betting offices. (*Source: GBGC Report*)

Fixed odds bookmakers also operate on racecourses, greyhound tracks and other sporting events (commonly known as ‘on-course’ betting). The majority of bookmakers on-course are small, independent businesses, although the major fixed odds players also have a presence. The major fixed-odds bookmakers (and the Tote - see below) also run telephone and internet operations. It is legal to run a betting website in The UK (although it is currently illegal to run a gaming site).

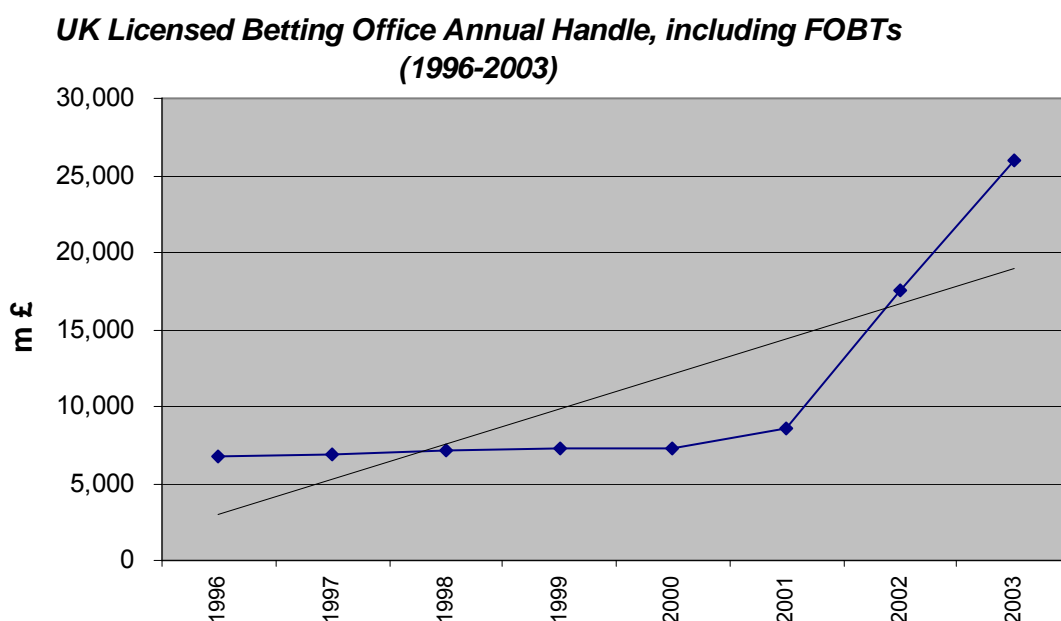
On 31 May 2003 there were 8,804 betting office licenses in force in England, Scotland and Wales. This figure, however, may overstate the number of betting shops as they may not be operational while licenses are extant. It can be estimated that there are currently about 8,300 betting shops trading with 3,600 bookmakers’ permits. In January 2005 there were 744 betting companies operating.

Between 1997 and 2003, the number of betting office licenses declined by 2%, following a long-term downward trend. Looking forward, the number of shops will depend on general economic and regulatory factors. The latter include the Government’s decision to remove the ‘demand criterion’ that limited the supply of betting shops in local areas, the impact of the move to gross profit tax, and any introduction of taxation on betting activity on betting exchanges.

As mentioned above, from 6 October 2001 the basis on which General Betting Duty is charged was changed. For all bets other than spread bets, Duty is now calculated as 15% of the sum of the value of stakes less the value of winnings paid out to winning customers. The General Betting Duty and aggregate annual gross gaming revenue are shown below .

***Betting Duty and GGR 2002 - 2004:***

<b>Calendar year</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
General Betting Duty £ 000(€ 000)	291,038 (€422,380)	359,312(521,390)	437,249(634,342)
GGR £ 000 (€ 000)	1,940,253(€2,814,838)	2,395,413(€3,473,449)	2,914,993(€4,226,861)



Source: Adapted from GBGC Report

Operators only pay VAT on items they consume. Gambling-specific taxes include :

- \* GPT 15%
- \* Amusement Machine Duty £715 (€1,037)/machine
- \* Statutory Levy paid to the Horserace Betting Levy Board: 10% of gross profits on British horseracing

In addition a bookmaker's permit costs £160 (€232) and £20 (€29) for renewal once every three years and a betting office license costs £125 (€181) and £25 (€36) for renewal once every three years. Also, Horseracing Levy 2004/05: £95 million (€137.9 million). This is in addition to commercial payments made to racing.

A review is being conducted into the future funding of horseracing. The object of that review is to identify alternatives to the statutory Levy. One option is to develop the sale of rights to bookmakers and others. The Levy will cease in 2009. Bookmakers also make voluntary contributions to the greyhound industry. These totalled £8 million (11.6 million) in 2004. This is in addition to commercial payments made to greyhound racing.

A leading bookmaker estimates that there are 4.62 full time employees per shop on average. For a betting shop estate of 8,300 this gives about 38,000 jobs. This figure does not include headquarter staff connected with betting shops. It seems reasonable to assume that the figure for the betting shop sector is in excess of 40,000 FTEs.

In 2003/04, £9 billion (€13.06 billion) was bet off-course on horseracing, most of it in the circa 8,500 licensed betting offices in Britain, with a further £120 million (€174 million) bet with the Tote on-course. Total prize money reached a record total of £101.3 million (€147 million) in 2004.

British racing raises money by collecting a statutory levy on off-course betting on horseracing, and on the Tote, and on-course bookmakers. Off-course betting includes bets placed with Licensed Betting Offices, spread betting firms and bet broking operations. It is collected from bookmakers as a percentage of the gross profit on their horserace betting business. The majority of levy income is expended in direct support of horseracing. These

amounts are paid to The Horserace Betting Levy Board, which received over £110 million (€159.6 million) from off-course bookmakers and the Tote in 2003/04.

In total, British racing and breeding support some 60,000 jobs, including the equivalent of one in eight agricultural workers. A further 40,000-plus are employed in the betting industry, which relies on horseracing for approximately 60% of its business.

There are 59 racecourses in Britain, of which:

- \* 17 stage only Flat racing
- \* 24 stage only Jump (National Hunt) racing
- \* 18 stage both, of which 3 stage all-weather Flat racing, one of them under floodlights.

Some 6.05m people went racing in 2004, the highest figure on record. There are 9,500 active racehorse owners, and overall some 50,000 people are involved in racehorse ownership through various types of co-ownership. There are around 14,000 horses in training and over 90,000 runners in a year. The gross profits (GGRs) of horserace betting were £921 million in 2002/2003 and £1,037.7 million in 2003/2004.

In 2005, 1,349 fixtures were programmed, providing over 8,500 races - both a record high. Of these fixtures, 129 were to take place on 46 Sunday dates, and 220 will take place on 116 different evenings.

The British Horseracing Education and Standards Trust is a registered charity and company limited by guarantee. It is the government recognised Awarding Body for a range of qualifications in the racing, breeding, equine and farrier industries. BHEST overall annual budget is approximately £1.3 million, where £614,735 is received from the Horserace Betting Levy Board (HBLB) and £514,737 is deducted under Order 194 of the Orders and Rules of Racing from the Trainers' share of prize money and allocated specifically to the training of stable staff. A further £83,337 is deducted under Order 75/76 of the Orders and Rules of Racing from the Jockeys' share of prize money and allocated specifically to the training of jockeys and £67,015 is received for qualification registration fees/other income/interest etc. In addition, from time to time BHEST receives unsolicited charitable donations from the racing industry.

***The Main Levy Rates for 2005 - 2006 will be :***

<b>% of Gross Profits on British Horserace Betting Business</b>	
<i>Off-Course Betting Shops</i>	10% of gross profits above £75,000(€108,800) - pro-rated lower rate on gross profits below £75,000(€108,800)
<i>Credit/Telephone</i>	10%
<i>Betting Exchanges</i>	10% (gross profit defined as commission deducted)
<i>Spread Betting</i>	2%
<i>On-Course Bookmakers</i>	6% on gross profits of £75,000(€108,800) and above per 365 day year - pro-rated lower rate on gross profits below £75,000(€108,800)
<i>Point-to-Point Bookmakers</i>	£142(€206)

Where Minimum Guaranteed Levy Payment is £2,000 (€2,900) per betting shop or betting platform.

**UK Off Course Betting Taxation:**

<b>Date of Change</b>	<b>General Betting Duty/Gross Profits Tax</b>	<b>Pool Betting Duty</b>
06.04.90	8.00%	40.00%
17.08.91	8.00%	37.50%
01.04.92	7.75%	37.50%
06.05.95	7.75%	32.50%
03.12.95	7.75%	27.50%
01.03.96	6.75%	27.50%
05.05.96	6.75%	26.50%
28.03.99	6.75%	17.50%
06.10.01*	15.00%	17.50%
17.04.02	15.00%	15.00%

\* Date of change from General Betting Duty on Handle to Gross Profits Tax

Source: Adapted from the GBGC Report

Following the introduction of GPT it was anticipated that there would be a market for a significant number of additional betting shops in the UK as GGR was anticipated to rise. The vast majority of the benefit created by the change in the taxation system has been passed on to the punter and racing as margins fell and a new more generous media rights deal was negotiated to replace the old levy system. The industry has shown some good growth during the past two and a half years which suggests that the long-term trend for betting tax receipts will be regained by the end of 2007.

There have been claims that FOBT's have cannibalised turnover at amusement arcades and casinos, but bookmakers claim that their internal research shows no such evidence. The bookmakers argue that FOBTs are merely an automated alternative to a cashier taking bets over the counter.

Previous British gaming law only regulated gaming machines. By ensuring that the event on which the bet is placed did not take place within the machine itself, FOBTs fell outside the definition of gaming machine. This meant that operators were able to install FOBTs without breaching the restrictions on the numbers of, and prize limits for, gaming machines.

**The Tote** has an exclusive right to carry on pool betting business both on and off the racecourse. Under a rule issued by the Jockey Club – the non-statutory horseracing regulator – the Tote is required to offer pool betting services at all 59 racecourses in Britain. The Tote is also permitted to take fixed odds bets and has around 460 LBOs. It is owned by the state and the sponsoring department is the Department for Culture, Media and Sport.

The table below shows the Tote's total turnover for the past five years, as well as its profit before taxation and contribution to racing (this does not include its statutory levy contribution which amounted to £6.5 million (€9.4 million) in 2004, up from £3.3 million (€4.9 million) in 2003).

**The Tote Summary Statistics in £m (€ million) 2000 - 2004:**

Financial year	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
Total turnover	497.9(722,4)	509.3(738,9)	642.6(932,4)	916.2(1,329)	1,471(2,134)
Contribution to racing	11.3(16,4)	9.6(13,9)	11.2(16,3)	10.6(15,4)	11.5(16,7)
Profit before taxation	6(8,7)	3(4,4)	6.2(8,9)	7.7(11,2)	11.6(16,8)

As part of the Government's intention to withdraw itself from the governance and financing of horseracing, the DCMS is currently leading on the privatisation of the Tote in a sale to a consortium of representatives of horseracing. This policy is currently under scrutiny by the European Commission to ensure that it is compatible with state aid rules. The sale aims to honour the historic link between the Tote and horseracing, and in an effort to ensure that pool betting remains as a viable alternative to fixed odds betting, the Tote will be granted an exclusive license to carry on pool betting for seven years following the sale.

It is worth noting that the Tote has the ability to give authority to other bookmakers to take pool bets on its behalf. The Tote has entered into commercial agreements with a number of bookmakers (e.g. Ladbrokes) who take Tote bets in their LBOs in return for a share of the profit. Other companies that offer pool betting are Vernon Pools and Littlewoods (Sportech).

**Pool Betting Gaming Sector: Vernons and Littlewoods Turnover in £m 2000 - 2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Vernons</b>	26.5	24.5	23.0	21.8	20.7
<b>Littlewoods</b>	159.5	123.9	110.7	93.4	86.3
<b>Total Sales</b>	186.0	148.4	133.7	115.2	107.0

Source: Submission to the Enquiry from Vernons Pools Ltd

**Vernons GGR and Prize Structure 2000 - 2004:**

	2000	2001	2002	2003	2004
Sales	26.5	24.5	23.0	21.8	20.7
Prizes	7.2	6.5	5.6	5.2	4.9
% of winnings	27.2%	26.5%	24.3%	23.9%	23.7%
Gross revenue	19.3	18.0	17.4	16.6	15.8

Source: Submission to the Enquiry from Vernons Pools Ltd

**Vernons FTE 2000 – 2004**

	2000	2001	2002	2003	2004
Employment	112.0	100.0	96.0	97.0	99.0

Source: Submission to the Enquiry from Vernons Pools Ltd

Betting Exchanges as a type of betting operation have emerged over the last few years, accounting for an increasingly significant share of the betting market. They operate over the Internet by allowing users to 'match' bets with other users on particular events, thereby allowing individuals to 'lay' (i.e. take bets) as well as 'back'.



The dominant market leader is **Betfair**, which launched in 2000. Other UK exchanges launched between 2001-4. Betfair were instrumental in forming the Betting Exchange Trade Association (BETA) in 2004. BETA has informed us that they are aware of eight operational exchanges in this country: Betfair, Betdaq, Backandlay, Betmart, Ibetx, Betsson, Tradesports and Matchedbets.

It is very difficult to get figures for relative market share and turnover. Different exchanges measure the matched amounts on their exchange differently. While Betfair calculates their matched amount by doubling the backers' stakes, irrespective of the odds at which bets are struck (and as a consequence the amounts that the layers have staked), Betdaq calculates the matched amount number by adding all amounts staked by backers and layers.

Betfair published results for the year ending April 2004 which showed after tax profits of £11.9 million (€17.3 million). No other British licensed exchanges have made their results publicly available. Approximately 90% of the total horseracing levy contributions made by exchanges in the last levy period was made by Betfair, which gives an indication of its dominance in the exchange market.

Betting exchanges are currently licensed under the same regime as conventional bookmakers (requiring a bookmaker permit). Under the Gambling Act 2005 they will be classed as betting intermediaries and will require a specific license by the Gambling Commission. Betting exchanges have attracted some controversy over their ability to allow punters to lay bets on players or horses to lose a match or race. Nevertheless, the Government has recognised that they are legitimate players in the betting market.

There are no figures available for the exchanges' profits during the years following their emergence, and therefore it is impossible to accurately estimate their growth. Nevertheless, in the short time they have been in existence, betting exchanges have proven to be popular with a growing section of punters. It remains to be seen whether the larger bookmakers – with their greater brand awareness – will launch betting exchanges of their own. An independent bookmakers co-operative recently announced plans to launch an exchange model. If the larger players follow suit it could have a significant impact on the market.

## 5. Bingo

The Bingo Association is the representative trade body in The UK for proprietors of bingo clubs licensed under Part II of the Gaming Act 1968. These clubs are proprietary clubs operated on a purely commercial basis for profit.

In the Bingo market, the number of operators licensed under the Gaming Act 1968 as at 31st March 2005 was 144. The licensed bingo market is dominated by two operators, Gala Bingo Ltd and Mecca Bingo Ltd (part of The Rank Group plc), who between them operate something like 290 clubs. The nearest operator to those two, in terms of the number of clubs, is Top Ten Bingo Ltd with about 25 clubs. There is thus a substantial gap between the two leading operators and the remainder of the industry.

Estimated market shares are as follows: Gala Bingo c. 24.0% Mecca Bingo c. 17.0% Top Ten Bingo c. 4.0% Carlton Clubs c. 2.5% Walker Leisure c. 2.0%. All other operators have a market share, individually, of less than 2.0% and in many cases the figure is very small indeed. Gala and Mecca have held the market leadership as first and second respectively during the past five years but Top Ten Bingo has moved into a clear third place as a result of acquisitions in 2003 and 2004. Carlton Clubs and Walker Leisure have held pretty steady over the last five years and there has been no other operator that has significantly changed

its position in terms of market share. Changes in market share over the next five years are difficult to predict due to the recent passing of the Gambling Act 2005, which will take effect in stages over the next two years. The impact of this new legislation on the industry's fortunes will therefore not be fully appreciated for some time yet. One new entrant has come into the market in 2004 and others may follow but it is too soon to tell.

Such is the nature of licensed bingo as played in The UK that the operators' income (Gross Gaming Revenue) from bingo is subject to VAT of 17.5% and it is charged on gross gaming yield and is paid on goods and services supplied. The aggregate annual gross gaming revenue for the five calendar years up to 2003 (the latest year for which figures are available) is as follows:

***Bingo GGR for 1999 - 2003:***

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Including VAT	£367.3m (533€ million)	£382.5m (554,9€ million)	£411.4m (597€ million)	£454.6m (659,7€ million)	£498.8m (723,6€ million)
Excluding VAT	£316.3m (458.8€ million)	£331.6m (481€ million)	£355.0m (515.1€ million)	£392.5m (569.5€ million)	£431.1m (625.5€ million)

*Source: Submission to the Enquiry from Bingo Association*

As with market share, it is difficult to forecast how the aggregate annual gross gaming revenue will move over the next five years because of the implementation of the new gambling legislation. The difficulty is due to two factors; firstly, the phased implementation and, secondly, the increased competition from other gambling sectors arising from their differential benefits relative to licensed bingo.

Bingo Duty at 15% is charged on the gross gaming yield (excluding VAT). The Bingo licensing process has two elements. The first is obtaining a Certificate of Consent from the Gaming Board, which is the industry regulator. This certificate is an absolute pre-requisite for the making of an application for a Gaming License. The fee for a Certificate of Consent is payable on application; the current level is £8,351(12,115 EUR) (for the Grant of a Gaming License (limited to Bingo)) and £5,567(8,076 EUR) (for the Transfer of such license). The second element is the application for the license itself. The fee payable on the Grant of a Gaming License (limited to Bingo) is £4,232(6,139 EUR). The fee payable for the Transfer of a license is £1,724(2,501 EUR). The Gaming License (limited to Bingo) is renewable annually; the renewal fee is £1,616(2,344 EUR). In all cases the fees are reviewed annually; they are set at levels to reflect the costs of the Gaming Board or the Licensing Authority in carrying out their regulatory or licensing responsibilities.

As of this time, there are no other statutory impositions of payments upon the licensed bingo industry. However, the newly-enacted Gambling Act 2005 gives a reserve power to the Government to impose a levy upon the gambling industry generally if it believes that the industry's 'voluntary' scheme for supporting socially responsible attitudes towards problem gambling is inadequate. To this extent payments made by the various industry sectors are mandatory in everything but name. The gambling sector's vehicle for promoting socially responsible attitudes towards problem gambling and its causes is a charitable trust called the Responsibility in Gambling Trust ('RIGT'). Contributions to RIGT on the bingo industry's behalf have been as follows:

**Good Causes Bingo Contribution 2002 - 2005:**

2002	£37,000 (53,677 EUR)
2003	£200,000 (290,111 EUR)
2004	£300,000 (435,166 EUR)
2005	£330,000 (478,683 EUR) (estimated)

Source: Submission to the Enquiry from Bingo Association

The Bingo Association does not anticipate significant increases in future contributions to RIGT. Rather, it expects RIGT to bring other gambling sectors, which have hitherto avoided making contributions, within its net of contributors.

Levels of Full-time Equivalent employment in the bingo sector have been as follows:

**FTE in UK Bingo 1999 - 2003:**

1999	14,765
2000	14,579
2001	14,592
2002	14,636
2003	14,797

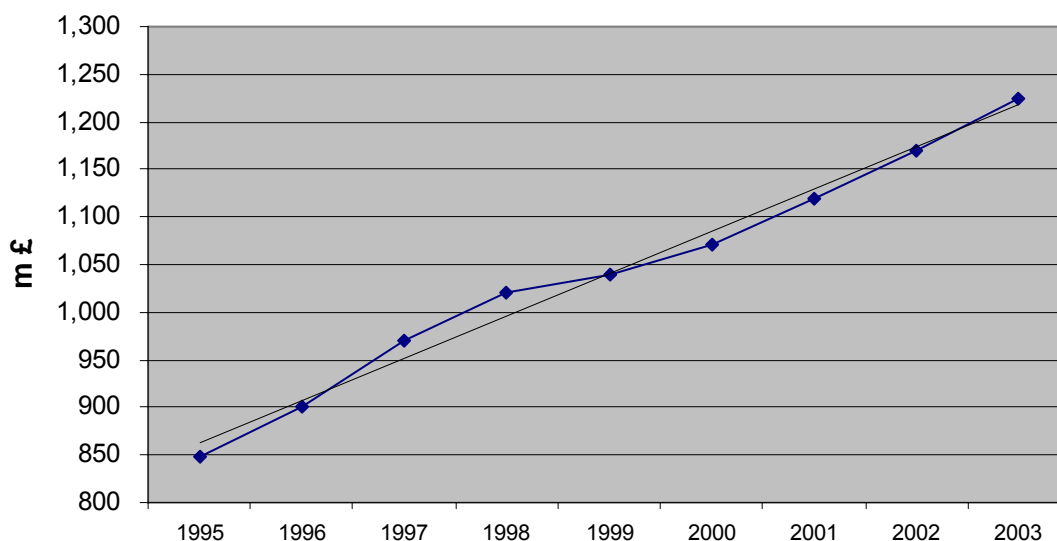
Source: Submission to the Enquiry from Bingo Association

Despite the fact that the number of operating clubs has declined over the five year period (from 727 in 1999 to 696 in 2003) the level of employment has remained remarkably consistent. This is probably due to the fact that the closure of older and smaller clubs has been compensated, in employment terms, by the opening of new, larger clubs.

**Bingo Club Stakes and Visits 1995 - 2003**

	Stakes £m (EUR)	Visits (millions)	Average Stake per Visit £ (EUR)	Number of Bingo Clubs	Stakes per Club £k (EUR)
1995	844(1,224)				
1996	906(1,314)				
1997	967(1,403)				
1998	1,019(1,478)			782	767.4(1,113)
1999	1,041(1,510)			751	721.4(1,047)
2000	1,076(1,561)	89	12.56(18.22)	727	675.7(980,4)
2001	1,118(1,622)	85	13.69(19.86)	705	630.6(914,7)
2002	1,164(1,689)	84	14.55(21,11)	688	591.1(857,5)
2003	1,222(1,773)	83 approx	14.72(21.36)	699	572(830)

Source: Adapted from the GBGC Report

**UK Bingo Stakes (1995-2003)**

Source: Adapted from GBGC Report

**Bingo Operators 2003:**

	No of Clubs in Operation	Admissions (millions)	Ave Admissions per Club (thousands)	Turnover-Entrance Fees, etc (£m)	Ave Turnover per Club (£m)	Ave Spend per Admission (£)
Gala Leisure Ltd	167	31.4	188.0	293.8	1.759	56.02
Mecca Bingo Ltd	121	22.2	183.5	231.7	1.915	86.25
Carlton Clubs plc	18	n/a	n/a	20.0	1.111	n/a
Top Ten Bingo Ltd	16	n/a	n/a	8.2	0.513	n/a
<b>Total</b>	<b>322</b>	<b>83.0</b>	<b>257.8</b>	<b>553.7</b>	<b>1.720</b>	<b>20.72</b>

Source: Submission to the Enquiry from Bingo Association

In 2003 there were 699 bingo clubs operating in the UK. Of these, 95 were seasonal venues and 604 were non-seasonal. There were about 3 million active members, who accounted for just over 83 million admissions generating £1.22 billion (€1.77 billion) in stakes and £553.7m (€803.6 million) in other turnover including entrance fees, refreshments and gaming machines (revenue from the gambling machines is accounted for in the *Gaming Machines Outside of Casinos* section of this report). (Source: GBGC Report)

## 6. Media Gambling Services

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## 7. Sales Promotional Gambling

The UK recently reviewed its Gambling legislation, through the Gambling Act 2005, and it has now differentiated prize competitions from lotteries (Article 14, section 5). Lotteries are defined by Article 14 as "relying wholly on chance". The Act lays out that legal prize competitions require "persons to exercise skill or judgment or to display knowledge". More detailed guidelines on legal prize competitions will be issued by the Gambling Commission in due course. So, while the UK does not consider prize competitions as a form of gambling" the Gambling Act does set out the conditions under which a prize competition would be an illegal lottery. In order to be a legal prize competition, there is a requirement for "persons to exercise skill or judgment or to display knowledge".

## 8. Charity Gambling

No information was found or contributed by stakeholders approached as part of this research endeavor that allowed meaningful discussion of this sector.

## III. NATIONAL SUMMARY

Year	Total (€million)	Lottery (€million)	Casino (€million)	Gaming Machines (€million)	Betting (€million)	Bingo (€million)
2000	10,523.73	3,698.00	897.29	1,840.00	2,875.61	1,212.82
2001	9,906.88	3,621.00	858.96	2,227.69	2,602.24	597.00
2002	11,266.77	3,527.00	960.87	1,996.26	3,492.68	1,289.96
2003	10,972.02	3,389.00	950.01	1,858.83	3,525.96	1,248.22

Source: Data Provided by Stakeholders

Year	GDP (€million)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (EURO)
2003	1,591,684	0.69%	186.14

Source: Centre for the Study of gambling, Salford, own analysis.

**CHAPTER 7**

**THE IMPACTS OF INTERNET GAMBLING  
AND OTHER FORMS OF  
REMOTE GAMBLING  
ON THE EU GAMBLING MARKET**

## 7. THE IMPACTS OF INTERNET GAMBLING AND OTHER FORMS OF REMOTE GAMBLING ON THE EU GAMBLING MARKET

### 1. Overview

Since the emergence of the internet in the 1990s, an increasing number of gambling services have come available on-line or through other new remote communications technologies. The rapid technological advancements, commercial initiatives, and market penetration of such commerce have made this sector of the gambling services industries extremely dynamic and potentially transformative in the years ahead.

It seems highly likely that before consensus is reached among the Member States of the EU (or through the European Court) about how best to deal with traditional (land based) commercial gambling opportunities, and how they can best be managed with respect to restrictions, regulations and tax policies in manners consistent with protecting and promoting the public interest, the gambling services market in Europe and globally will have been transformed by the ongoing expansion and evolution of remote gambling via the technologies of internet, mobile phones and interactive television.

The internet and other media are making it possible for Europeans to gamble in their homes, offices, or other venues of choice at any time on virtually any the forms of gambling available in land-based venues, as well as on some new forms, such as betting exchanges, tournaments, spread betting and poker, which are not so readily available in conventional venues.

In light of legal and political developments in other regions around the globe—especially in North America—it is quite possible that much of the world's e-gambling business will in fact be based in European jurisdictions. Malta and the UK already have laws permitting and regulating e-gambling on their statute books, and Gibraltar—which is, for the purposes of gambling regulation, an EU jurisdiction—hosts a number of e-gambling companies which account for a large share of the world's e-gambling market, much of it consisting of e-gambling services delivered to customers resident outside the EU.

It is essential therefore, in considering the likely economic impacts of removing barriers to an internal market in gambling, to consider the likely effects of remote gambling on the overall EU gambling market. This is a difficult forecast to make, partly because much depends on how the EU collectively responds to the issue of whether and how to regulate remote gambling, partly because other jurisdictions such as the USA are likely to take decisions which will affect European markets, and partly because the future market for this form of e-commerce will be dependent on both technological and legal developments which are quite difficult to anticipate.

It is therefore useful to try to identify key determinants and to discern trends when trying to construct a plausible scenario about how remote gambling might affect the traditional markets for gambling services in the EU. An additional challenge that must be addressed in this endeavor is that because remote gaming is such a new phenomenon, the availability of published peer-reviewed research covering the topic is still quite limited.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> See, for example, Watson, Stevie, Pearson Liddell Jr., Robert S. Moore, and William D. Eshee Jr., "The Legalization of Internet Gambling: A Consumer Protection Perspective," *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 23, No. 2, Fall 2004; and Eadington, William R., "The Future of Online Gambling in the United States and Elsewhere," *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 23, No. 2, Fall 2004.

## 2. Factors Favoring Growth in the Remote Gambling Market

At present, remote gambling in the EU, as elsewhere, accounts for a comparatively small percentage of all gambling, perhaps worth €3 billion in annual gross gambling revenues.<sup>2</sup> However, a number of factors make substantial growth seem inevitable:

- An increasing proportion of the population have access to the relevant technologies;
- The technologies are becoming increasingly user-friendly;
- The technologies are becoming increasingly integrated. For example, a single compact, portable piece of hardware functioning as personal computer, mobile phone and interactive television combined will soon be widely available;
- These systems have automated and convenient electronic billing systems which make financial transactions increasingly easy;
- Adult populations in the years to come will increasingly consist of people who have grown up familiar with playing electronic games and utilizing computers in their every-day lives;
- The ingenuity of existing and emerging technology companies and remote operators is ensuring that more and more games and other vehicles for gambling are available through the new technologies
- Spending on leisure is increasing
- Spending on home-based entertainment is increasing.

## 3. Remote Gambling and Government Alternatives

Governments often think about internet and other forms of remote gambling by asking: "Should we permit this activity and, if so, how much should we permit and how should we regulate it?" However, in light of the reality of remote gaming already in existence, the appropriate questions that governments should ask are: "How can this activity be properly regulated? What will the consequences be of trying to do so?" From the point of view of government, the issue is much like wondering what to do given that there is a large and growing illegal gambling industry in a situation where there is little popular support for enforcing prohibition.

One alternative is to declare that all forms of remote gambling are illegal and that consumers found gambling on the internet will be prosecuted. This, however, poses serious problems with enforcement. With remote gambling, there is no consensus that such policing measures would be acceptable.

Governments are often encouraged to explore the option of prohibition because they are lobbied either by existing gaming industries or their benefactors that wish to avoid competition, or by those who are opposed in principle to any (additional) form of legal gambling. However, the underlying problem for any jurisdiction contemplating prohibition of remote gambling is whether there is sufficient political will to enforce prohibition, which is a function of the level of popular support for the policy.

The next alternative is regulation. The primary reason for wanting stricter regulation on remote gambling than applies to other forms of entertainment is to minimize problem gambling that might occur because of the potential for high-stakes gambling continuously available via remote gambling channels. This is also a reason for Member States to consider legislation that regulates remote gambling in a manner that encourages citizens to gamble on sites regulated by their home governments. Governments are also motivated to improve their current account balances and to stimulate their domestic economies; they can accomplish

---

<sup>2</sup> Deutsche Bank, op. cit.



this by regulating remote gambling in a manner that encourages increased spending by foreign customers and/or discourages spending by their own citizens on remote gaming sites based in foreign countries. In general, to fulfill these objectives, they should establish legal and institutional structures which inspire customer confidence in the probity of the remote games, the companies which offer them, and the comparative advantages of gambling with home-based companies rather than others.

In order to achieve the aim of encouraging both consumers and suppliers to buy and sell gambling services primarily via the internet sites which they authorize and regulate, governments need to make it more attractive to consumers and suppliers to operate (and pay fees and taxes) within their jurisdictions, rather than going abroad. For consumers, this means that gambling products must be as attractive, as easily accessible and as inexpensive as the products offered from overseas jurisdictions. For suppliers, it means that the costs of doing business onshore (including most notably taxes) must not exceed the costs of doing business offshore by more than the increased benefits which the company would derive by operating and being regulated onshore. For both consumers and suppliers, it means that the burden of regulation must not be onerous and unnecessarily bureaucratic, in comparison with that imposed upon offshore sites.

One means of encouraging remote gambling companies to operate in European jurisdictions which offer strong protections against problem gambling and other negative social impacts (and thereby impose some additional regulatory burdens) would be to prevent anyone who is not so regulated from advertising their products through land-based media within the jurisdiction or, in the case of the EU, via any website with a suffix referring to a Member State (.fr, .uk, etc). This would give operators of e-gambling businesses duly licensed in the EU an advantage in relation to the task of attracting and retaining customers. Advertising could also be used by governments to make the public aware of the dangers and disadvantages of gambling with sites not regulated according to EU standards and not subject to EU compliance procedures, including the dangers of fraud and uncertified technology.

It would also be possible to attempt to control internet gambling (or unlicensed, uncertified remote gambling) via the banking industry by, for example, declaring that debts owed to credit card companies as a result of internet gambling may not be enforceable at law, and electronic funds transfers for gambling purposes are illegal. (Indeed, this is the essence of a strategy put forward in 2006 with proposed legislation in the U.S. Congress.) This is not as easy as it sounds, because it is at present quite easy to disguise, through various mechanisms, payments made to e-gambling companies. Another difficulty is that, just as anti-usury legislation creates an environment conducive for illegal loan-sharking, making debts unenforceable at law might lead to the emergence of e-banking businesses which enforce their debts by extra-legal means.

Nevertheless, if both gambling operators and their customers were aware that the likelihood of their being able to collect their respective winnings depends on the jurisdiction regulating their gambling activity, this would provide a major incentive for both to do their business subject to local regulation.

It seems likely that as more and more gambling takes place via remote technologies regardless of the status of national laws, with perceived dangers to citizens of individual countries, and with loss of tax and other revenues, pressure will mount to establish and enforce international agreements among nations which permit and regulate remote gaming. The ultimate result may eventually be the establishment of common international standards and regulatory requirements that will minimize differences among jurisdictions. This may be an important way of encouraging EU citizens to gamble within EU regulated companies because of the legal protections afforded.

#### **4. Remote Gambling and the Land-Based Gambling Market**

In terms of trying to appreciate what the effect of continuing evolution of remote gambling companies and technologies will have on traditional gambling services sectors, it is necessary to speculate on how their presence will affect aggregate demand for gambling within the EU. One possible effect of introducing new forms of remote gambling may be to expand demand for land-based gambling services, as people learn to enjoy commercial gambling via the internet and are thereby encouraged to sample land-based opportunities. As gambling is made more accessible and convenient, consumers may choose to allocate a greater portion of their discretionary income to this form of entertainment. Indeed, this is one explanation for the variations in the ratios of GGRs to Gross Domestic Product between EU Member States and other countries such as Canada, Australia, and New Zealand.

Thus, as remote gambling opportunities become increasingly available and attractive, the empirical questions of note will be whether consumers increase their aggregate spending on gambling services enough so that the substitution of remote gambling for more traditional forms of gambling (i.e. lottery, casino, gaming machines, bingo) will not be reduced in absolute terms. For comparisons, we could examine the effect of new delivery technologies in the movie business, where cable and satellite television, DVDs, home theatres, and pay-per-view options have led to a stagnation or decline in the cinema business. On the other hand, in spite of the ease with which sporting events can be watched on television, this has not reduced the demand for attendance at live sporting events because it has stimulated interest in sport, and broadened the consumer market.

It seems plausible to suggest, therefore, that however easily various forms of entertainment can be delivered into the home, there will still be a market for people who want to “go out.” It seems likely therefore, that a segment of the population who like to gamble are still likely to want to go out to gamble even if they also gamble at home. This will be especially true of casinos, bingo clubs, betting shops and dog and horse racing tracks.

It should also be noted that, as remote gambling evolves, an important area where growth can be expected to occur is the application of remote gambling services into traditional gambling services. It is already possible in various EU member states to purchase lottery products via the internet or to place wagers with bookmakers using mobile phones. It is also the case that the future of gambling in casinos is increasingly going to be server-based as gaming machines move increasingly to downloadable game software. It is, consequently, not unreasonable - regulators permitting - to expect the emergence of new hybrid gaming venues, such as internet sports cafes where people can eat, drink, watch racing and other sports, bet on them, and play bingo and server-based casino games, ranging from poker and blackjack to all manner of slot-machine-type games, on interactive television.

#### **5. Estimating the Economic Impact of Remote Gambling in Europe**

We provide below various detailed estimates of likely growth in the remote gambling market and of its economic impacts. The general questions that need to be asked and answered are:

- How much remote gambling will be supplied out of Europe by 2011?
- How much of this will be supplied to EU consumers and how much to non-EU consumers?
- How much, as a proportion of GDP, will EU consumers spend on all forms of gambling?
- How much of this will be spent on internet gambling and how much on the various forms of land-based gambling?

- How much of the internet gambling supplied to EU citizens will be supplied by EU-based companies and how much from outside?

The following pages contain a distillation of the substantial volume of evidence and speculation we have received on the size of the remote gambling market in the EU, as it is now and as it is likely to develop, according to the broad consensus of those who have responded to us.

The contribution that gambling of all types already makes to the UK economy was assessed in section 1.3 of *The Gambling Bill: regulatory impact assessment*. Expenditure (i.e. stakes less winnings) in the year ending 31 March 2004 was estimated at €12,870 million, 0.8% of UK GDP. €1,900 million was provided in gambling-related duties (approximately 0.3% of total Government revenues), and around €1,900 million in good causes contributions (almost wholly from the National lottery). Employment in the gambling industry was about 100,000 full time equivalent persons.

According to River City Group<sup>3</sup> estimates, the global market for remote gambling generated revenue of €4,700 million in 2003, and was forecast to reach €6,100 million in revenue in 2004. This represents just over 2% of land-based gaming revenue.

Global remote GGR in 2003 was estimated at €4,620 million, implying about €1,300 million for the EU. The forecast for 2012 was for a global GGR for all gambling of €230,000 million, implying about €65,070 million for the EU. The remote gambling forecasts for 2012 were for a global GGR of €9,310 million implying about €2,630 million for the EU.

Other estimates of the scale of the global remote gambling industry have been quoted by ARGO [The Association of Remote Gambling Operators]. They suggest that the world interactive gambling market is worth somewhere between €5,700 million and €9,900 million in annual revenues in 2005 and growing.<sup>4</sup> The lower part of that range would accord with the GBGC and River City Group estimates for 2003 plus some growth. Slightly higher estimates for internet based Global Gambling Revenues by Christiansen Capital Advisers<sup>5</sup> are about €10,000 million in 2005 and €20,220 million in 2010.

We can have some confidence in estimating that the global interactive gambling market provided a GGR of about €5,700 million per annum as of 2003, with the EU share being about €1,630 million. The above forecasts assume only clearly predictable changes in the policy context.

One problem in using these estimates of GGR for remote gambling is that they measure the activities of firms with reference to the jurisdictions from which they operate, rather than the jurisdictions from which the customers gamble. This is not a problem in measuring land-based gambling, where the two are the same, but it is an important feature in remote gambling. The case of Malta illustrates this point most clearly. Gambling GGR as a percentage of GDP in 2003 was 7.3% compared to the EU average of 0.7%, and this with Maltese licensed remote gambling companies not being allowed to sell their services to Maltese residents.

We know that EU-based online gambling generates income from the Far East. UK book-makers William Hill and Ladbrokes have clients in over 150 and 160 countries respectively, the latter offering their remote gambling services in eleven languages. The smaller

<sup>3</sup> <http://www.rivercitygroup.com/>

<sup>4</sup> In *Fair, Honest and Safe: cross border remote gambling within the European Union* (March 2005), sec. 9.6.

<sup>5</sup> <http://www.cca-i.com/>

Expekt.com, moving from London to Malta in 2000, boasts internet customers from 227 countries using 19 languages, although it is mainly focused on the Scandinavian market. The leading pan-European sportsbook is run by BetandWin, an Austrian-based bookmaker operating out of Gibraltar. The leading global remote gambling companies are the remote specialists Sportingbet, UK-based but operating from Antigua, and PartyGaming, based in Gibraltar. All these firms have a broadening global reach, and are in fierce competition. Licensing jurisdictions similarly compete for client companies.

The sensitivity of operators to tax levels was brought home to the UK government when UK bookmakers moved their telephone betting services off-shore in response to a turnover tax on bets. Bettors in the UK had to pay a tax of €13.05 for every €145 they bet to cover a 6.75% tax plus a racing levy. If they chose not to pay the 9% tax, but then won, they had to pay 9% on their winnings. Thus, if they paid €1.30 tax on a €14.50 accumulator and won, they kept all their winnings, say €43,540. Bettors not paying the €1.30 tax would have to pay €3,915 tax on their winnings. Offshore betting sites would either charge the customer nothing or add on tax at only 3%. For the high-rolling bettor, the offshore advantage was great. After the betting tax was abolished in October 2001 and replaced by a profits tax [yielding lower overall tax revenues], almost all British-owned off-shore betting businesses returned to the UK. It is clear that operator location depends on tax rates [and/or licence fees] as well as on legal permission.

This is a substantial and expanding business. Even without EU companies being involved, the market will continue to evolve. There are already jurisdictions within and outside the EU offering licences to operators and the business shows little respect for national boundaries. For the moment, EU-based companies are to the fore, especially those with a British base. Concentration of business in the industry was highlighted by Kaszubowski in 2005, when measuring the market capitalisation of the publicly quoted firms within his i-Gaming Business Global Top 30 Index. He estimated that the top five remote operators, adjusted for remote exposure - William Hill, Ladbrokes<sup>6</sup>, Sportingbet [all British], BetandWin [Austria] and Cryptologic [Canada] - account for 63.3% of the market capitalisation index value of the 'top 30' operators. In 2003, the *Economist* estimated that British companies held around three-quarters of the cross border betting market.

It would seem that the quoted data for firms' operations will exaggerate the amount of remote gambling by residents within the EU, particularly for countries like the UK, which licence e-gaming companies, and most particularly for small countries such as Malta. However, statisticians may take some comfort from evidence that firms seem to do most of their business in 'their own' countries. Thus Ed Andrewes, Managing Director of UK firm Victor Chandler, licensed in Gibraltar, is quoted<sup>7</sup> as saying that his firm's remote gaming revenues are derived "more than half" and probably "not too far from" three-quarters from the UK. BetandWin is determinedly crossing borders in Europe, but does not challenge the UK market. The *Economist* estimated, in May of 2003, that "up to one third" by value of the bets that are taken by UK bookmakers on major events come in from abroad and that Britain already holds around three-quarters of the cross border market.

Survey evidence from The Netherlands in 2004 indicated that the percentage of economic units in the Netherlands that have in the past 12 months participated in one or more foreign games of chance is 4.7%, or 391,000 economic units. Shares of foreign games of chance are mainly German Lotteries [84%], Sports betting [2%], British National Lottery [1%] and other foreign games of chance [13%]. The total amount spent on foreign games of chance in 2004 was €67 million, which is 4% of the amount spent on domestic games of chance. This shows that, in a nation with a well serviced, land based, national industry and high internet

<sup>6</sup> Officially the Hilton Group

<sup>7</sup> In the *eGaming Review* of July/August 2005

access, but without domestic interactive gaming, foreign interactive operators will enter the market. This is only a small proportion of the total market, but a government may feel that it represents a loss of revenue which is not acceptable.

The most important sectors involved in remote gambling are betting (e.g. on racing and sporting events), followed by gaming (e.g. on gaming machines, casino style table games, and poker), as shown in the table below, which presents handle estimates (total amount of money wagered) and demonstrates the recent global growth of the interactive channel, especially in gaming. Furthermore, recent growth in internet poker since 2004 has probably accelerated interactive gaming handle.

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Betting</b>					
Event Location	€ 20.75	€ 19.02	€ 15.43	€ 14.37	€ 14.38
Licensed Premises	€ 79.61	€ 78.06	€ 76.98	€ 76.57	€ 77.64
Telephone	€ 13.28	€ 13.38	€ 12.73	€ 13.47	€ 13.60
Interactive	€ 8.74	€ 16.33	€ 20.19	€ 25.47	€ 27.43
<b>Total Betting</b>	€ 122.47	€ 126.82	€ 126.17	€ 129.86	€ 133.04
<b>Gaming</b>					
Licensed Premises	€ 615.00	€ 641.23	€ 688.03	€ 702.61	€ 762.53
Interactive	€ 4.88	€ 16.88	€ 24.54	€ 27.20	€ 29.44
<b>Total Gaming</b>	€ 619.88	€ 658.12	€ 712.57	€ 729.81	€ 791.98
<b>Lotteries</b>					
Retailers	€ 102.95	€ 101.63	€ 104.93	€ 104.63	€ 114.17
Interactive	€ 0.14	€ 0.18	€ 0.69	€ 0.83	€ 0.97
<b>Total Lotteries</b>	€ 103.09	€ 101.84	€ 105.63	€ 105.45	€ 115.13
<b>Global Total</b>	€ 845.44	€ 886.77	€ 944.37	€ 965.12	€ 1,040.14

Source: Adopted from GBGC Report

Based on these estimates, in Europe, betting at event locations had fallen to only 10.8% of the total betting market in 2003.

## 6. Sectors of the Remote Gambling Industry in the EU

### a. Betting

Betting firms have offered 'remote' services via the telephone for decades, subject to clients having accounts with the bookmaker. More recent innovations in information technology extend the possibility of interactivity to screens in mobile phones, as well as to the internet and interactive television. Data for interactive or remote gambling do not include placing bets by voice over the telephone.

The GBGC estimate that the GGR for interactive betting was globally €2,850 million in 2003, implying about €810 million or 28% of the global total for the EU. Telephone betting's share of overall betting GGR has been declining slowly in the face of interactive media.

### b. Lotteries

Lotteries are taking increasing advantage of the possibilities of remote participation. Camelot, the operator of the UK's national lottery and largest lottery operator in the EU, reported that, in the year to March 2005, there had been a 600% increase in interactive sales through internet, iTV and mobile phone text messaging, from €17.8 million in 2003-04, to €126.7

million in 2004-05. Boss Media, the Swedish based operator, predicted that many members of the World Lotteries Association will go digital in 2005, and that they are looking to make deals with Swedish and Czech national lotteries. *Alexander Resources* estimated<sup>8</sup> that mobile phone revenues from global lottery sales were approximately €4,130 million.

National lotteries have huge marketing and jackpot advantages over private lotteries. Nevertheless some private lotteries operate and use online services, e.g. Littlewoods' product Bet247. GBGC estimate that the GGR for interactive lotteries was globally €490 million in 2003, implying about €140 million for the EU.

Sales by national Lotteries are usually intended to be limited to nationals<sup>9</sup>. The limitation is not wholly political, with player poaching seen as a major threat to all but the largest lotteries. Amongst its members, the World Lottery Association has been actively promoting a code of conduct prohibiting cross border sales.

### c. Casino gaming

Casino gaming has used the internet as a distribution channel for several years. GBGC estimate that the GGR for interactive gaming was globally €1,530 million in 2003, implying about €430 million for the EU. However, since EU households have access to the internet at rates superior to the global average, we can reasonably expect that actual GGR was somewhat greater. For example, if it were 10% greater, then 2003 GGR for internet casino gaming would have been €470 million.

Most recently, casino games are being offered on some WAP and Java enabled mobile phones and other hand held devices.

ARGO, in its 2005 report entitled, "Fair, Honest and Safe,"<sup>10</sup> estimated that over one million UK adults visit an online gambling site every month, despite the fact that there is no online gaming operation based in the UK. It also quotes the Belgian Gambling Commission to the effect that, in 2003, 25 thousand Belgians per month played in online casinos and spent €27 million doing so.

The most rapid recent expansion has been in the online Poker business, reckoned by GBGC to be worth €24,790 million in handle in 2004. Matthew Goodman, writing in *The Times*, identifies the top online poker site as Party Poker [owned by PartyGaming] with a 50% market share. Paradise Poker, purchased for €247.5 million by Sportingbet in October 2004 accounted for a 10% share and showed a profit of €16.5 million. The *eGaming Review* claims that US online poker players dominate the global market, with Europe having only a 15% share. Within Europe, UK players are estimated to have an 80% share. Ladbrokes operates Europe's biggest poker site. There are important economies of scale in this business, since a larger pool of players allows for a greater number and variety of competitions / tournaments, and a stronger advertising profile.

<sup>8</sup> In the *E-gaming Review* of August/September 2004

<sup>9</sup> Refer for example to the terms and conditions of La Francaise de Jeux [France] and the Österreichische Lotterien [Austria].

<sup>10</sup> *op. cit.*

*d. Bingo*

Bingo.com is, according to the *eGaming Review*, one of the world's largest bingo sites, with more than 30,000 daily visitors and one million registered players. Its website currently offers both "pay-to-play" gambling and "play-for-fun" games.

Bingo is widely forecast to expand in the near future. Players spend more offline on bingo than they do on poker. According to the website 'Think Bingo', the UK market will by 2007 have 250,000 regular players spending €1.44 million daily on internet bingo. Andrew Branscombe of the Canadian software company Parlay points to the high numbers of bingo halls around the world. Bingo is the biggest single leisure activity for women in the UK aged over 28 years. Mecca [owned by Rank] and Gala are two UK operators who are launching online bingo to complement their land-based operations.

## 7. Remote Gambling Market Channels

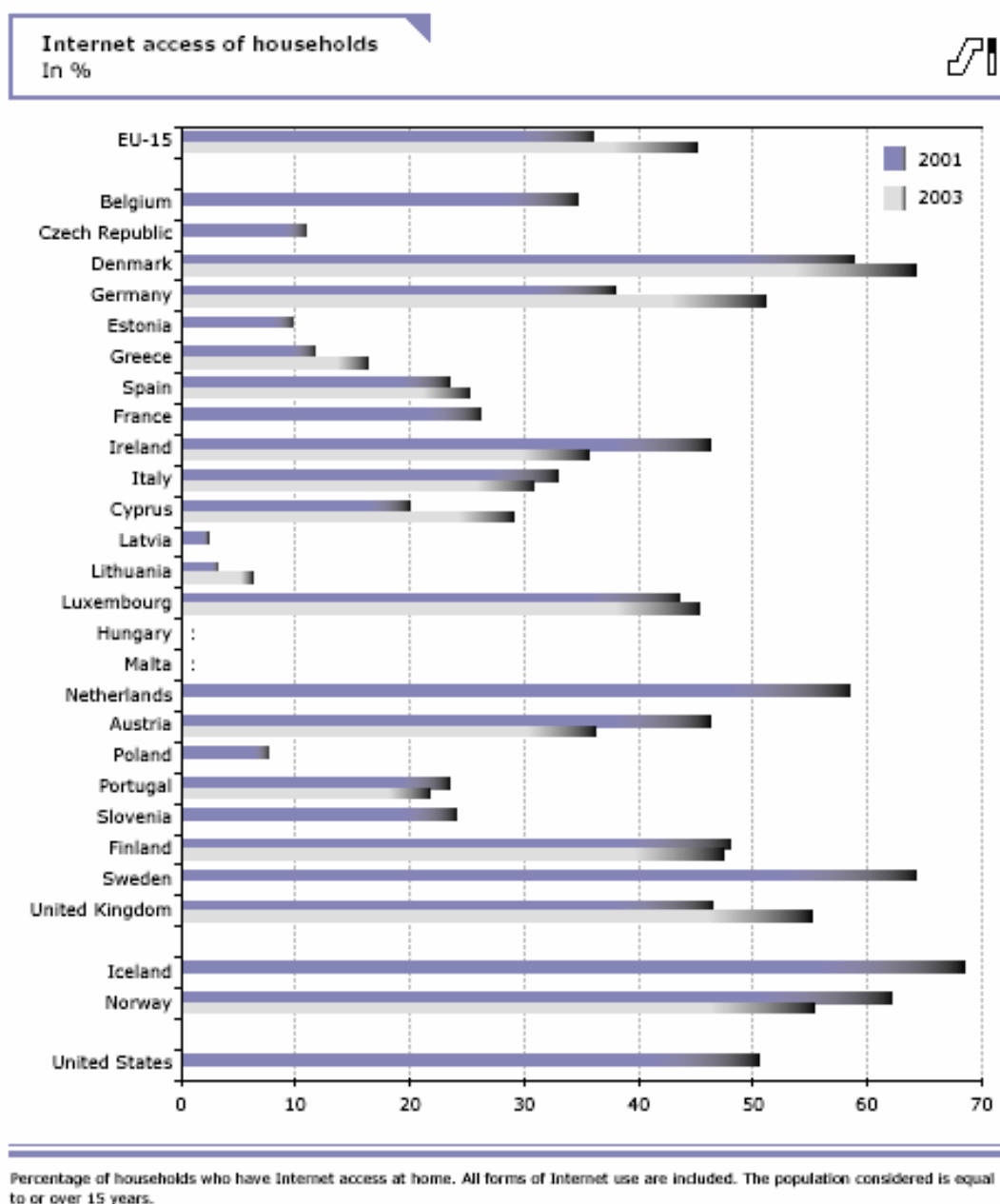
Remote gambling channels at a global level are estimated by GBGC to have GGR of €4.8 billion in 2003, broken down as follows:

	2003	2012	Projected increase
Internet	€4.8	€7.32	152.5%
Mobile phones/other	€0.78	€3.51	450.0%
iTV	€0.32	€1.33	415.6%

According to GBGC projections, greatest growth is expected in the fields of interactive television and "mobile phones/other", "other" being a reference to PDAs and other hand held devices. These predictions must be regarded with considerable caution. Certainly, the internet is the most developed interactive medium, and mobile phones are most advanced in terms of ownership penetration in Asia. The quality of services offered by operators, in terms of entertainment, security and branding, will have an important bearing on the take-up of interactive gambling opportunities.

*a. Internet*

Access to the internet varies across the EU, as is shown in the table reproduced below from the Eurostat Yearbook 2004. The lead taken by the northern and western Member States is striking, some of which exceed the comparable figures for the US. Since online casino gaming relies heavily on the internet rather than iTV or mobile phones [although some games are now available on Java based mobiles] the level of internet access will be a major determinant of the potential for online casino gaming in particular Member States.



The general growth of internet access in the EU allows a reasonable prediction to be made in the growth of online gaming in the future. Given the low current internet access in the southern and eastern regions of the EU, we would expect future growth to be strongest in those regions, as they gradually catch up with the rest of the EU. Since these regions generally have less developed land-based gambling services, especially in the sports betting sector, than the northern and western regions, we should expect the take-up to be faster than that predicted just by enhanced access to the internet.

State surveys in The Netherlands interviewed 7,670 internet users between the ages of 18 and 55 years. Of this sample, 5.3% stated that they participated in paid interactive internet gaming. Applying this to the country's population, this suggests around 487,000 Dutch citizens between the ages 18 and 55 years participated in paid interactive internet gaming. The growth of e-gaming was most apparent among young men with low incomes. On average, participants spend €35 per month on this type of gaming. Yearly expenditures in the Dutch internet gaming market are estimated at €144 million. Interactive internet games are played infrequently on a weekly or monthly basis, and playing time does not usually exceed



half an hour. A quarter of participants were seen to be at risk of problematic behaviour. However, actual problematic behaviour was identified in only 4% of the participants.<sup>11</sup>

*b. Interactive Television*

GBGC state that "iTV is perhaps the ideal remote betting and gaming interface as it permits the punter/player to watch a live event with all the quality of digital TV whilst being able to sit back and relax". According to Mark Balestra, writing on IGamingNews.com in March of 2004, European countries are leading in this technology. He quotes Forrester Research findings that iTV revenue in Europe grew from €1,600 million in 2002 to €3,480 million in 2003 and was projected to reach €6,600 million in 2004. Most of those revenues came from betting. England and Ireland are closely followed by France with over €117 million annually in race betting.

The market leader in iTV is BSkyB, which has launched a gambling channel called "Sky Vegas Live". Viewers can play interactive Super Keno and computerized horseracing and greyhound racing. During 2003, approximately €238 million of BSkyB's total iTV turnover of €399 million was generated from gambling.

France's Pari Mutuel Urbain horseracing monopoly has tied up with the country's two leading iTV services, CanalSatellite and Télévision Par Satellite to launch the Equidia channel. Spain is expected to be a strong iTV gambling market particularly as sports betting is just becoming legal in municipalities around that country.

*c. Mobile phones*

A table has been produced by *Eurostat* to show the penetration of mobile phone subscriptions and land line ownership across the EU and is reproduced below. The number of mobile subscriptions rose by 8.6% in the among the Member States in 2003 compared to 2002. All Member States registered increases, ranging from around 5% in Malta, Finland, Austria and Italy to more than 30% in Latvia, Cyprus and Lithuania. The growth can be expected to slow down in those Member States having the highest subscription density.

---

<sup>11</sup> Extracted from <http://www.toezichtkansspelen.nl/information.html>

Mobile phone subscriptions and main telephone lines

	Mobile phone subscriptions per 100 inhabitants		Mobile phone subscriptions: % change	Main telephone lines per 100 inhabitants		Main telephone lines: % change
	1995	2003	2003/2002	1995	2003	2003/2002
EU25	4.9	79.9	8.6	44.2	50.3	-0.3
Belgium	2.3	84.1	7.1	45.7	49.0	-0.9
Czech Republic	0.4	95.2	12.8	23.2	35.5	-1.3
Denmark	15.8	88.6	6.5	61.4	67.1	-2.4
Germany	4.6	78.5	9.6	51.5	65.8	1.1
Estonia	2.1	77.4	19.0	28.4	34.2	-2.7
Greece	2.6	84.9*	17.0**	48.7	47.2	-3.9
Spain	2.4	89.6	11.0	38.4	42.7	0.7
France	2.3	69.9	8.0	56.1	56.9	-0.6
Ireland	4.4	85.8	13.3	36.4	49.3	-1.0
Italy	6.9	96.4	5.5	43.4	45.9	-2.0
Cyprus	6.9	77.2	32.0	53.8	62.4	4.5
Latvia	0.6	52.3	33.0	28.9	28.0	-6.8
Lithuania	0.4	62.2	31.9	25.8	23.9	-11.0
Luxembourg	6.6	120.2	14.0	57.7	54.7	-1.0
Hungary	2.6	78.3	15.4	20.9	35.6	-1.6
Malta	2.9	73.0	4.7	46.2	53.4	1.2
Netherlands	3.5	77.2	24.3	52.7	61.8	0.0
Austria	4.8	87.9	5.3	47.8	39.2	-0.9
Poland	0.2	45.5	25.2	14.8	32.2	3.6
Portugal	3.4	89.9	9.7	35.8	40.3	-3.7
Slovenia	1.4	94.4	22.4	30.9	40.8	2.9
Slovakia	0.2	68.4	25.8	21.0	24.1	-7.7
Finland	20.4	91.2	5.1	55.1	49.3	-5.8
Sweden	23.0	98.4	10.7	68.2	60.9	-2.2
United Kingdom	9.8	84.4*	11.1**	50.3	52.0*	-2.3**

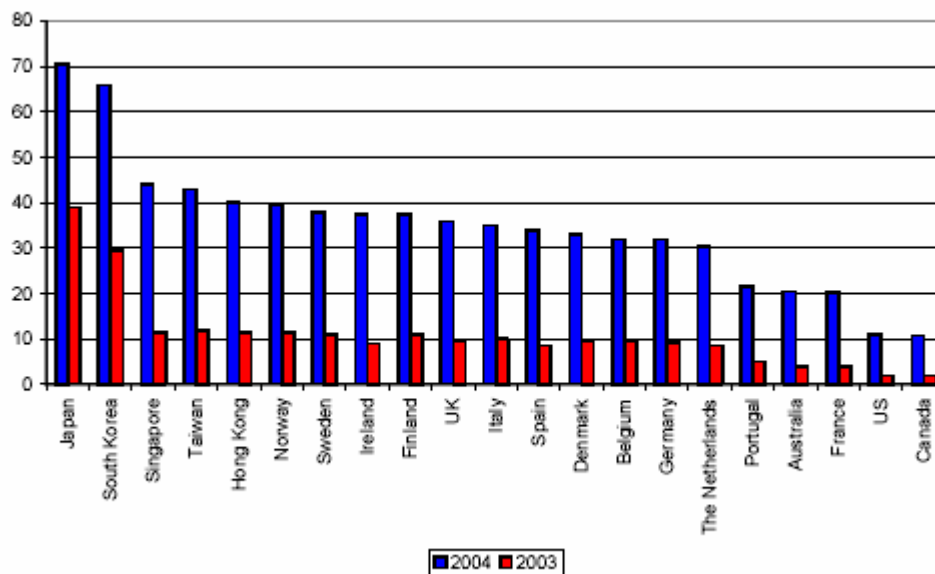
\*2002

\*\*2002/2001

1. **Mobile telephone subscriptions** refer to subscriptions to an automatic public mobile telephone service.
2. A **main telephone line** is a telephone line connecting the subscriber's terminal to the Public Switched Telephone Network. ISDN (Integrated Services Digital Network) lines are counted as main telephone lines.
3. Eurostat, *Statistics in Focus*, Theme 4, *Industry, trade and services*, 8/2005, 'Telecommunications in Europe'.

The above table does not tell the whole story since it ignores the quality of mobile phones. Java, WAP and internet enabled devices can be expected to replace more basic mobile phones in those Member States with highest mobile penetration, as mobile phone suppliers raise the quality offered in order to maintain sales. The table below focuses on Java enabled handsets, and reveals the high penetration of these products in the Far East. The growth rate of ownership was obviously high from 2003 to 2004 showing a market in the growth stage of its product life cycle and leading us to expect further growth though by lesser rates in future.

Percentage of the Population with Java Handsets by Country 2003 and 2004



Source: World Wireless Forum

State surveys in The Netherlands found that 37% of the respondents have participated in SMS or telephone gaming in the past year (about 3.4 million people). These games are mostly played by women with a low income and little education. Most participants (53%) stated they had been playing in the past two months, and 30% of participants had been playing these games for two years or longer. They spent about €36 million on telephone gaming per year. The survey found that 76% of the participants knew beforehand what these games would cost them. Only 6% were unaware of the costs. The study estimated that 17% could be at risk of problematic behaviour, but only 3% of the participants could be characterized as currently engaged in problematic behaviour. These characterizations should be viewed in the light that a problematic player on average would not spend more than €50 a year on such games. These levels of expenditure cannot really be evidence of excessive gambling.

The future is of course uncertain. In July 2004, Juniper Research estimated that the mobile gambling market could be worth in excess of €14.5 billion by 2008, of which over €5.7 billion would be derived from lotteries, which exceeds GBGC's estimate for GGR of €2 billion. Uncertainty, as ever, allows excitement to be generated. Many sections of the trade press see mobile gambling, or "m-gaming" as it is often described, as 'the next big thing'. Currently there are technical issues about screen size, the cost of transferring data, age verification and payment systems. Victor Chandler is developing a mobile sports betting application that permits existing customers to simply press a few buttons in order to pay for bets from their accounts fed by registered credit or debit cards. They avoided reverse billing because of technical difficulties and the likely high percentage payments to mobile phone operators.

Mobile phones can be seen as delivery systems for existing products, especially betting and lotteries, and (with some difficulty) also casino games. Paddy Power, the Irish sportsbook operator, launched a Java based sports betting application followed by virtual horseracing and bingo games. Alternatively they can be used for new gambling products and skill games. Million-2-1, a UK m-gaming operator, has developed 'how-lo' reverse auctions where punters pay to bid for a lot, with the lot sold to the lowest unique bidder. In 2004 BetandWin launched a range of soft games for mobiles. Blue Square, a UK based sportsbook owned by Rank, has launched a fixed odds mobile game, Aces High. Svenska Spel, the Swedish lottery operator, has scratch cards and three soft games for mobiles.

## 8. Growth of Remote Gambling

One reason why governments focus on the growth of interactive gambling is that they want to predict the possible tax and licence revenues that could flow into government coffers by offering jurisdictional services to operators. Certainly, the UK government, in framing its 2005 Gambling Act, intended to create a high quality, world wide jurisdiction that would attract major firms.

There is one problem in any attempt by one jurisdiction to make substantial revenues by cornering the world's, or even Europe's, market. The problem is encapsulated in the old adage that, "if anyone can do it, you can't make any money at it," i.e. competitive forces will reduce economic rents and push price downwards toward the average cost of production of the service. In the same context, competing jurisdictions may have to compete with lower tax rates to attract remote gaming companies.

It is clearly the case that any country can offer jurisdictional services to companies, and have them serve the world with the internet or other remote technologies. Thus we would expect that, as more jurisdictions offer services, firms will be able to switch locations to take advantage of cheaper/better deals. Firms can be expected to make their decisions about location on the basis of three factors:

- financial costs [licence cost and tax rates, and other costs of doing business];
- quality of information technology services available; and
- the reputation that customers will perceive the jurisdiction to have, including being part of a regional grouping such as the EU.

The experience of the UK government with respect to bookmakers in 2001 is a clear example of the power of firms to force tax reductions in a particular jurisdiction.

Malta is the first EU Member State to provide jurisdictional services to interactive gambling firms. Prior to 2004, only online betting was licensed, but in April 2004 gaming licences were offered. The island's entry into the EU has given the added advantage of being the only EU location with online gaming licences allowing casinos, lottery, bingo, poker and backgammon. Betfair's decision to obtain a Maltese gaming licence, initially only for the supply of online poker services (which cannot yet be offered under licence in the UK) effectively gives it the option of relocating its whole operation to Malta, if UK tax decisions turn out to be unattractive. That step can be interpreted as a means of pressuring the UK government with respect to their tax policy.

It would seem that customers may switch between online sites very flexibly, and respond rapidly and accurately to odds offered in sports books or perceived payouts in casinos. One limitation is the advantage that any site has in a country where its operator has an existing land-based business. This offers the potential to pay out online winnings at a land based outlet, as well as adding to the online service the land-based reputation of a known national brand. Firms that have not been able to link a land-based business to their interactive service have suffered. In Australia, PBL and Tattersall's have high profile land-based gambling outlets, but since they could not offer interactive services to Australian residents, their brands were of limited use in the global market and they closed their interactive operations. The American company MGM, with its online casino licensed on the Isle of Man, had similar experiences due to not being able to accept US residents as customers. There is some evidence that online operators may attempt to strengthen their brands by opening land-based outlets. Thus Blue Square, an online sports book now owned by Rank, has opened a licensed betting shop in London. Victor Chandler, operating out of Gibraltar, intends to open licensed betting shops in the UK.

It may be that residents of some countries will gamble online with overseas firms if their 'own' firms either do not have online sites, or have poor or non-existent reputations or brands.

Given the low tax and licence revenues that governments in active jurisdictions can expect to derive from remote gambling operations in the long term, they still have strong reasons for offering jurisdictional services: controlling the probity of gambling, enforcing social policies regarding problem gambling, and providing other consumer protections. Governments can still offer incentives to operators that agree to use their jurisdictional services, or accept their standards of conduct. One such incentive would be the right to advertise and otherwise market their websites in the country.

## 9. Country Reports for Remote Gambling

The table below summarises the positions taken by Member State governments in response to the rising importance of remote gambling. Generally, policies of increasing liberality are featured in the columns further to the right. Countries are mentioned in more than one column when they display multiple characteristics, but few cross more than 5 ranges of *liberality*. The following brief descriptions point out some of the policy positions toward remote gambling that have emerged among the Member States.

<b>Restrict gambling activity</b>	<b>Internet gambling prohibited</b>	<b>Protect State/Private Monopolies and revenues</b>	<b>Foreign operators not allowed</b>	<b>Domestic Internet based gambling allowed</b>	<b>Accepts cross border internet gambling</b>	<b>Liberal approach with licenses offered</b>
Austria Belgium Luxembourg Spain	Greece Hungary Lithuania Luxembourg	Austria Belgium Denmark Finland France Greece Hungary Netherlands Norway Portugal Sweden	Belgium Denmark France Hungary Netherlands Italy Spain	Austria Belgium France Germany Ireland Italy Portugal Slovakia Slovenia Spain Sweden	Cyprus Ireland Latvia Malta UK	Finland, - Aland Islands Latvia Malta UK

### a. Austria

Österreichische Lotterien offers an online lottery and gaming operation to Austrian residents. This grew from €205.27 million [15.9% of sales] in 2002, to €281.4 million [20.9% of sales] in 2003. In addition to the Internet, the Österreichische Lotterien has also been utilising WAP (Wide Area Protocol) phones for the lotto 6/45 and Joker games since January 2001. Casinos Austria set up a website in 2000 and by 2003 had weekly revenues of €3.9 million. iTV gaming is also allowed, with a platform consisting of four games: slots, video poker, blackjack and baccarat.

### b. Belgium

The national lottery has an exclusive monopoly right to offer remote games, including lotteries, games of chance and sports bets on line. Overseas and domestic competitors are not permitted to offer such services at present. Belgians spent €27 million on internet gambling in 2003 [GBGC analysis].

*c. Cyprus*

High tax rates on legal betting have fostered a growing illegal market for sports betting. On the Turkish side of the island, Turkbet has commissioned Chartwell Technology to create an online betting/casino site for them. Currently the government is looking at regulating and licensing remote gambling operators.

*d. Czech Republic*

SAZKA, the national lottery operator, has an internet site that offers only news and data on sports, including bookmakers' odds.

*e. Denmark*

Danish law bans foreign operators from offering either land-based or remote gambling services in Denmark and shows concern about foreign remote operators undermining Danish tax revenues.

The Ministry of Taxation, Trade and Justice released a substantial review and recommendations entitled the 'National Internet Gaming Strategy' during May 2001. This report dealt with issues on the legality of internet betting sites both within and from outside Denmark and was intended as a basis for further discussions and deliberations of the Future of Gaming in Denmark. A proposal to take measures to block payment of transactions to foreign providers has never been realized. In February 2000, the Klasselotteriet was the first state gaming company to launch its lottery on the Internet. Dansk Tiptjeneste, another lottery company running Denmark's largest lottery and the 'Nordic' lottery, has opened a website and plans to offer WAP services. The Danish government sees the main purpose of its restrictive legislation to be the "need to uphold legitimate interests with regard to public policy and order as well as to limit damaging social consequences such as problem gambling and fraud. A second ground, which is not without relevance, is that betting and lotteries may make a significant contribution to the financing of benevolent or public interest activities such as social and charitable undertakings, sport or culture."<sup>12</sup>

*f. Estonia*

Eesti Loto launched its online services in December of 2001. Sports betting and a few games are available online via the Olympic Committee site.

*g. Finland*

Oy Veikkaus, a state owned lottery operator, has an online site offering betting and gaming. WAP phones are also catered for. The online service provided 6% of turnover in 2002 at €56.6 million. In 2003, an iTV gaming channel was offered. In 2003, Fintoto, a company offering horse racing totalisator services, began to offer access via mobile phones and the internet. In a fairly recent development, the Aland Islands, an autonomous part of Finland, now licence remote betting and gaming operations.

*h. France*

France is not against Internet betting *per se* and in 2003, its monopoly pool betting provider, Pari-Mutuel-Urbain, launched its own online site and has a well developed iTV facility. The national lottery operator [and 70% state-owned] Français de Jeux offers lottery and sports betting services on the internet to French residents only. Otherwise, online gambling is illegal

---

<sup>12</sup> Written evidence given jointly by Denmark, Finland, Sweden, Norway & Iceland to the Pre-legislative Scrutiny Committee for the Draft Gambling Bill in Britain.

and the government will seek to prosecute or otherwise prevent overseas remote gambling operators from selling their services in France.

*i. Germany*

In Germany, each *Land* is responsible for its own gambling policies, usually through state monopolies. Financial bets are now traded through online betting exchanges, which include Betfair. Few of the state lotteries use the internet, but the casino of Wiesbaden has become the first officially licensed online casino. German online products can be sold to the rest of the world. The Federal government is looking critically at the state monopoly system in the light of the *Gambelli* decision.

*j. Greece*

All internet gambling in Greece is banned. The government takes the view that games of chance and betting should remain under state control via a monopoly. It is supposed<sup>13</sup> that private operations in Greece would lead to disturbance of the social order, incitement to commit criminal offences and exploitation of consumers.

*k. Hungary*

Hungarian law provides for a state gambling monopoly. Betting or gaming with foreign operators via telecommunication is banned, as is any intermediary activity. Action has been initiated against Sportingbet, a British licensed company, because it has a Hungarian language website offering betting services.

*l. Ireland*

The national lottery operator has an online site offering lottery products, games, bingo and keno. Bookmakers in Ireland can offer an internet service. Cross-border telephone and internet betting is permitted.

*m. Italy*

Policy is mainly concerned with protecting the state monopolies and concessionaires that provide land-based gambling services. The existence of the internet has not really been incorporated into Italian gambling policy. Lottomatica has a state concession to offer online information and lottery games. Some court cases have been pursued concerning overseas firms trying to carve themselves a piece of the highly taxed Italian betting market, most notably the *Gambelli* case. Strictly speaking, internet gambling is illegal for Italian residents, but the means and the will to enforce this do not exist. Accordingly, off-shore firms offer internet gambling opportunities to Italians and even advertising their services freely.

*n. Latvia*

The new regulatory regime introduced in 2003 includes licences for remote gambling.

*o. Lithuania*

There are no internet operations in Lithuania, but lotto is available over the telephone, branded as Telelotto.

---

<sup>13</sup> According to ARGO's submission re *Gambelli* case.

*p. Luxembourg*

The national lottery offers games on the internet, but it is to be played for fun only.

*q. Malta*

In 2004, Malta joined the EU and offered licences to remote gambling firms for a full range of services in addition to its 200 previously issued licences for internet betting. It is the first EU Member State to offer such all-encompassing regulated licensing facilities. Malta's licensed firms include Bet 24, Beton Markets, Expekt, Sportwetten-Online, and Unibet. Betfair is currently taking out a licence for an online poker site. Maltese licensed firms are not allowed to sell their services to Maltese residents.

*r. The Netherlands*

The current legal position is that Holland Casino's and De Lotto hold exclusive licences to offer internet gambling. Dutch operators have sued foreign online operators for accepting Dutch players - on the grounds that they do not have a Dutch licence. For example, the case De Lotto v. Ladbrokes sought to prevent Ladbrokes accepting Dutch players; the Court at Arnhem found in favour of De Lotto on 31 August 2005. Betfair v. De Lotto is similarly proceeding through legal channels. The Dutch monopolies cannot accept internet bets and Holland Casino's is taking legal action against other Dutch online companies.

*s. Poland*

Researchers for this report were not able to find information on remote gambling in Poland.

*t. Portugal*

According to ARGO, protection is given to state monopolies and national revenues. There is a threat to "social order if money goes to states where the amount of winnings is more attractive."<sup>14</sup> It has since been announced that Portugal is considering the possibility of licensing online gaming, but remote services are intended to be provided only by holders of licences to operate land-based gambling in Portugal and only to residents of Portugal. Exceptions could be introduced by Ministerial order on the basis of international reciprocity.

*u. Slovakia*

TIPOS, a joint stock company and leading lottery provider, has a licence to offer lottery, bingo, keno and betting services. E-Keno and E-Tipos are available online to Slovak residents only, using Slovak banks for payments. In 2003, the internet generated only 0.02% of sales.

*v. Slovenia*

Sportna Loterija was the first lottery operator to introduce games for mobile phones. HIT has worked with Boss Media create an online casino, HIT Stardust.

*w. Spain*

Is an active and profitable remote gambling market, subject to strict state monopoly regulation, mainly by regional governments. Public lotteries make up 18% of the Spanish gambling market. They can sell their approved lottery products through the internet. Internet sites must be registered with the Mercantile Registry, and can offer lotteries, gaming and

---

<sup>14</sup> According to ARGO's submission re *Gambelli* case.



betting on soccer. The Spanish government is still working out its policy towards internet gambling, is generally against it in principle, yet unsure of what can be done to prevent it. It has not yet developed a clear and reliable position.

*x. Sweden*

Sweden seeks to prevent private, for-profit gambling, preferring state-organized betting and lotteries. Two enterprises dominate the market: state owned AB Svenska Spel [lotteries, sports betting and gaming machines], and horse racing associations owned by AB Trav och Galopp [horse race betting]. Svenska Spel offers lottery games, bingo and casino gaming on the internet. Furthermore, Svenska Spel was the first national lottery to offer sports betting services online. In 2003, online revenues were €52.6 million (SEK495 million), 4.2% of the total sales. In 2003, a private organisation was licensed to provide internet lottery, keno and scratchcards. In 2004, it was announced that Trisslotten, Sweden's most popular gambling product, is to be available both on Svenska Spel's internet site and via mobile telephone. The European Commission is investigating Sweden's gambling laws, on the issue of whether they are protectionist regarding state revenues. It is not illegal for Swedish gamblers to place bets on operators' websites, or even for the operators to accept them.

*y. United Kingdom*

Remote betting by telephone (and more recently over the internet) is the oldest form of legalised remote betting and there are no restrictions on the jurisdictions from which bets can be taken, so that bets can be accepted over the internet by both UK licensed and other suppliers. Consumers can access any remote gambling site. The Gambling Act 2005 allows remote gaming to be fully based in the country for the first time, without restrictions on where the players may be located. Non-British operators will be able to apply for licences. EU-based operators will be able to advertise their services in Britain on the same terms as those holding British licences. Bookmakers [especially William Hill and Ladbrokes] are the biggest internet revenue earners, with betting dominating, but also offering off-shore licensed casino and gaming services. Sportingbet is a specialist internet operator. Betfair dominate the betting exchange market and are expanding overseas. Governmental restrictions on operators' activities have been imposed by the Competition Commission, which prevented an exclusive deal between BSKyB and Ladbrokes in 2002. The interactive television gambling system operating in the United Kingdom is the most advanced in the world. In 2004, Littlewoods, Sportingbet and William Hill launched their own iTV channels. Poker played on a person-to-person basis will be designated as "equal chance gaming", but if played against a bank, it becomes a casino game. The UK government position was made clear by Mr Peter Dean, Chairman of the Gaming Board for Great Britain, in 2003. He stated that:

"...The starting-point for the British Government's policy is that the regulated activity in remote gambling takes place where the operator is located; the reason being that the player, wherever situated, must 'go to' the operator's site to take part in the gambling event, and a bet is not struck until accepted by the operator. This contrasts with the view taken in the USA, for example, which is that the activity takes place where the player is located. Lawyers could argue about this for ever. From a practical point of view it seems more sensible to exercise control over the operator, i.e. the entity accepting the bet, than over the punter, and the British position caters for this.

"Our Government roundly opposes the notion that prohibition of remote gambling is either desirable or practical. As regards practicality, the DCMS position paper comments on the situation in the USA, where despite the apparent illegality of cross-border gambling more of its citizens gamble on-line than those of any other country. As regards desirability, the Government's approach is unashamedly, even aggressively free-market. So it rejects not only the US prohibitionist approach but also the Gambling

Regulators European Forum (GREF) position that gambling offered 'should be restricted to residents of the jurisdiction concerned and residents of such other jurisdictions with whom there are co-operative or reciprocal arrangements'.

"The British Government's view is that if other jurisdictions wish to prevent their citizens from gambling with British-based operators then that is of course up to them. There are many mechanisms they might use, including making it an illegal act for players and taking measures to block the use of credit cards for gambling transactions, as the US is doing. But for the gambling operators there will, under British law, be no 'black list' of countries from which they are unable to accept customers.

"Despite this uncompromising stance, the British Government remains supportive of international co-operation, acknowledging that there are many issues of common interest to jurisdictions across the world. Furthermore it will retain power to impose geographical restrictions, as it envisages that it might, for example, wish to stop operators accepting bets from countries where all gambling, or perhaps just all remote gambling, is forbidden. It distinguishes this situation from one where another country is seeking to prevent access by its citizens to British operators, but nevertheless permits remote gambling with its own licensed operators. But I should add that the Government has no plans at present to impose such geographical restrictions."<sup>15</sup>

## 10. Survey Data for Remote Gaming Companies in the EU

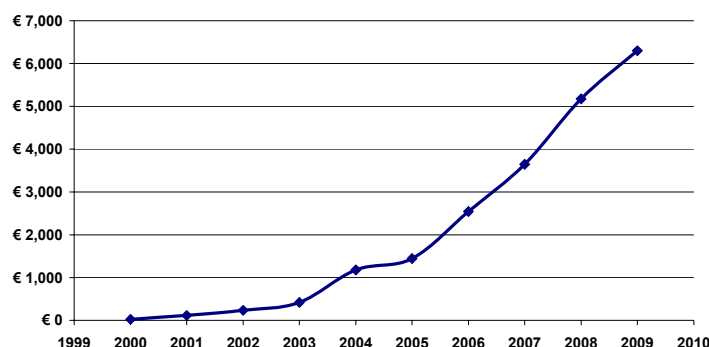
As part of the preparation for this report, a survey instrument was developed and disseminated to all known remote gaming operators in the EU, as well as the regulatory authorities in Gibraltar and in Malta. As of mid-February 2006, a total of 19 companies from Malta, Gibraltar, and Finland had responded. Because we did not have any information on the size (as measured in GGRs) of the respondents relative to the size of non-respondents, we were unable to use the survey results to estimate the aggregate size of the remote gaming sector in the EU. However, we could draw other conclusions from the survey data based upon the assumption that the companies that did respond are representative of the sector as a whole.

Due to the sensitive nature of the data collected, respondents were informed that the data would not be presented in raw form but rather only in the aggregate to display the overall significance of the sector. The survey instruments sent to remote gambling operators is presented in the Appendix. Not all survey respondents answered all questions requested.

---

<sup>15</sup> Dean, P. H., Lockwood, R. C., Penrose, R., Steen, M., Stevens, M., and Kavanagh, T. J. (2003), *Report of the Gaming Board for Great Britain 2002-03*, Report by Department for Culture, Media and Sport, 9 July.

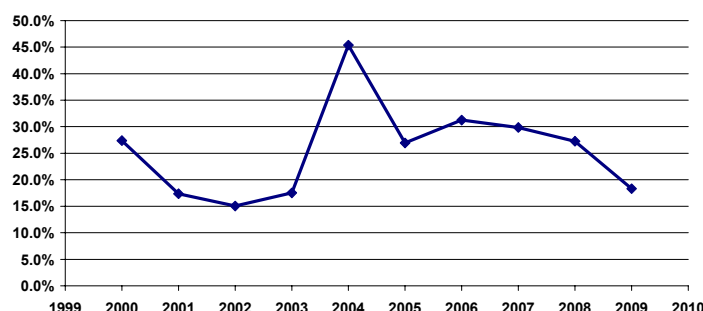
**ACTUAL AND PROJECTED GGRs,  
RESPONDING REMOTE GAMING COMPANIES  
2000-2009 (Millions of Euros)**



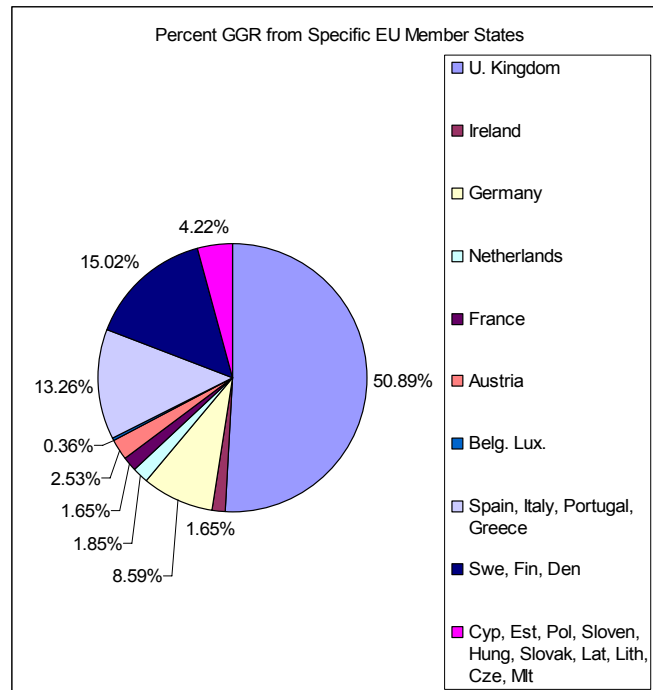
In the estimation of the 19 respondents, they were generating GGRs in 2004 of approximately €1.2 billion, having expanded from only about €115 million in 2001. They forecast that their GGRs would grow to in excess of €6 billion by 2009. This would suggest an average annual rate of compound growth from 2004 to 2009 of about 40%, considerably greater than the GBGC global forecast (discussed below.)

Based on overall GGR estimates for the remote gaming sector, the 19 companies that responded to this survey reflect about half of the remote gaming services industry for the year 2004. Though we cannot assign much accuracy to this, we can use it as a rule of thumb to roughly estimate certain parameters for the entire industry, such as levels of employment.

**PERCENTAGE OF GGRs FOR REMOTE  
GAMING COMPANIES FROM OTHER EU  
COUNTRIES, 2000-2009**

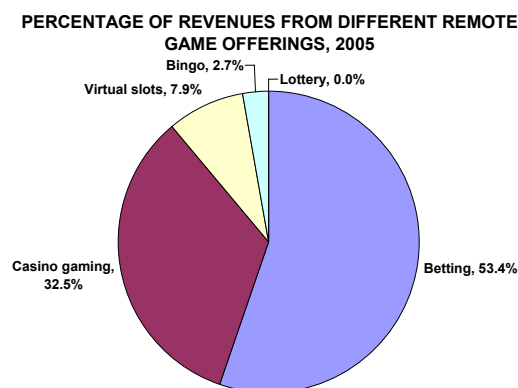


Respondents were also asked to differentiate between the percentage of their EU gaming revenues that were generated within the Member State where they were primarily based versus cross-border GGRs within the EU. (For purposes of this analysis, responses from Gibraltar were treated as if they were primarily based in the United Kingdom.) The respondents indicated that between 15% and 30% of their revenues came from other Member States between 2000 and 2003, increasing to about 45% in 2004 (probably due to the expansion of licenses in Malta.) The forecast through 2009 had the percentage of EU cross-border spending in the 20% to 30% range.



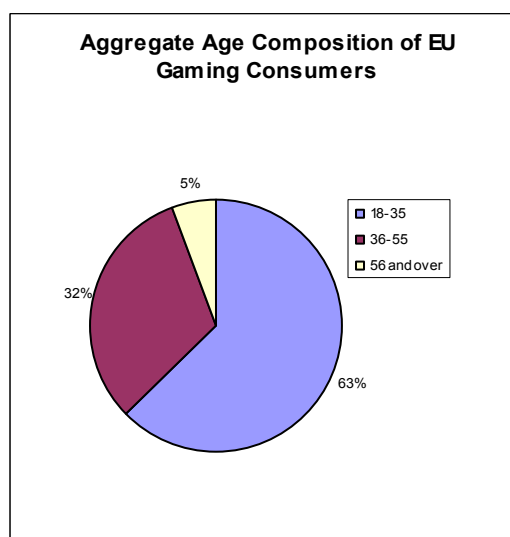
Respondents were asked to identify the proportions of their business coming from consumers in the various EU Member States. Based on their responses, roughly half of the custom is from the United Kingdom, followed by about 15% from The Netherlands and Belgium/Luxembourg, around 10% from Germany, and smaller amounts from other countries.

The survey also examined what remote gambling activities their customers purchased. The conducted survey attempted to segregate the gaming market into five sectors: betting, casino gaming, virtual slots, bingo and lottery, respectively. The categories of poker, lottery-style games, and virtual games were added by respondents. The information on each gaming sector was derived from the survey based upon personal characteristics of players as reported by respondents.



Based on an unweighted average of the 19 respondents on this question, betting services generate over half of the GGRs for remote gaming service companies, casino games about another third, and virtual slot machines much of the balance, with the remainder picked up by bingo, internet poker, and lottery products.

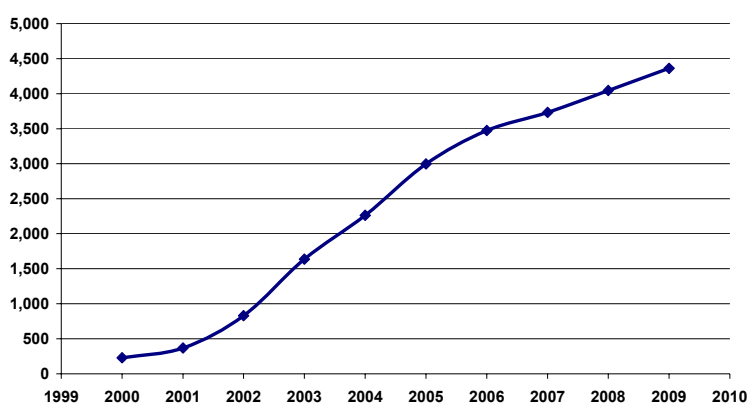
Age	Percent of total registered gamers
18-35	63%
36-55	32%
56 and over	5%



The remote gaming companies were also asked to provide information on the demographics of their registered players. All respondents reported a growing number of registered players within both their primary EU country of operations and other EU member states. They reported an aggregate of 63% of all registered players to be within the 18-35 age group, 32% to be within the 36-55 age group, and 5% to be of age 56 and over.

Remote gaming companies were also queried with respect to their employment levels, in their primary EU country, elsewhere in the EU, and outside the EU. If indeed this cohort of respondents reflects about half the remote gaming industry in the EU, then the employment growth for the sector went from less than 500 in 2000 to around 5,000 in 2004. Forecasts for future employment growth would push total employment (within and outside the EU) to about 10,000, of whom about 6,000 would be employed within the EU. Thus, even though the remote gaming sector may become an increasingly important part of the gambling services sector in the EU, it is likely to remain a relatively small employer.

**EU REMOTE GAMING EMPLOYMENT  
ALL LOCATIONS 2000-2009**



Based on the survey results, the proportion of employees with remote gaming companies located within the company's primary EU country of operation declined from about 75% in 2000 to around 50% in 2004. Forecasts through 2009 suggest this ratio will fall further, to about 40%. The proportion of employees working elsewhere in the EU ranged between 10% and 15% between 2000 and 2004, and was expected to be around 15% in 2009. Finally, the proportion of employment outside the EU grew from 10% to 40% between 2000 and 2004, and was forecast to stay about 40% through 2009. , with negligible amounts of employees

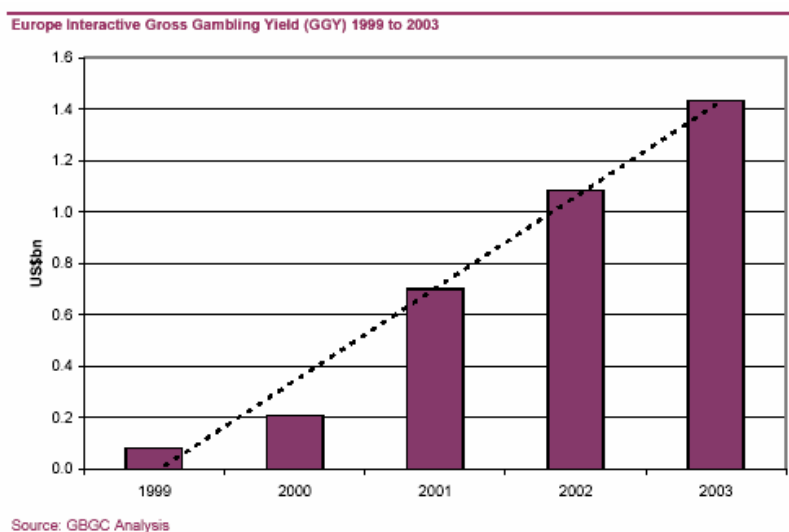
based in other EU countries and outside of the EU. Looking forward to 2009, employment within the EU is projected by respondents to grow at an aggregate of five percent each year for the next four years, while employment outside of the EU is estimated to remain somewhat constant, or grow only in proportion to over-all business growth.

It must be noted that within the past ten years the growth rate of technology—as applies to the remote gambling sector—has far surpassed that of legislation. In the United States, the law currently being applied to internet gambling cases dates back to 1961 when Congress enacted the Wire Wagering Act, which was aimed at curbing illegal betting over the telephone. It remains to be seen whether this law and similar pre-internet perspectives will survive the age of wireless technology as recent legal cases (i.e. *United States v. Jay Cohen*, *Antigua vs. United States*) sort themselves out through the courts or the World Trade Organization. The Wire Act is generally put forward in the United States as banning all forms of internet gaming within the United States, though there is considerable difference of opinion on this matter.<sup>16</sup> Thus, even though a case can be made that internet gambling remains technically illegal within the United States, demand for remote gambling has clearly grown significantly as increasing numbers of U.S. citizens continue to participate in this activity. While it is theoretically possible to keep an entire nation from accessing online gaming through static IP control or internet service provider limitations, there would be nothing to stop consumers from going around these preventative measures as the collective public learning curve overcomes attempts by government to suppress the activity.

In the EU, by comparison, there are not the legal sanctions against the gambling activities *per se*, and as internet and remote technology access expands, we can expect that remote gambling sectors will also continue to expand at rapid rates. The questions of market access that are before policy makers and the courts in the wake of *Gambelli* and other legal decisions may very well determine the extent to which remote gambling sector growth will be allowed to take place.

## 11. The Future of Remote Gambling in the EU

A GBGC analysis has recorded the growth in interactive GGR in recent years as shown by the graph reproduced below.



<sup>16</sup> See Adrian Goss, "Jay Cohen's Brave New World: The Liability of Offshore Operators of Licensed Internet Casinos for Breach of United States Anti-Gambling Laws," *Richmond Journal of Law & Technology*, vol. 7, p. 32ff (Spring 2001).

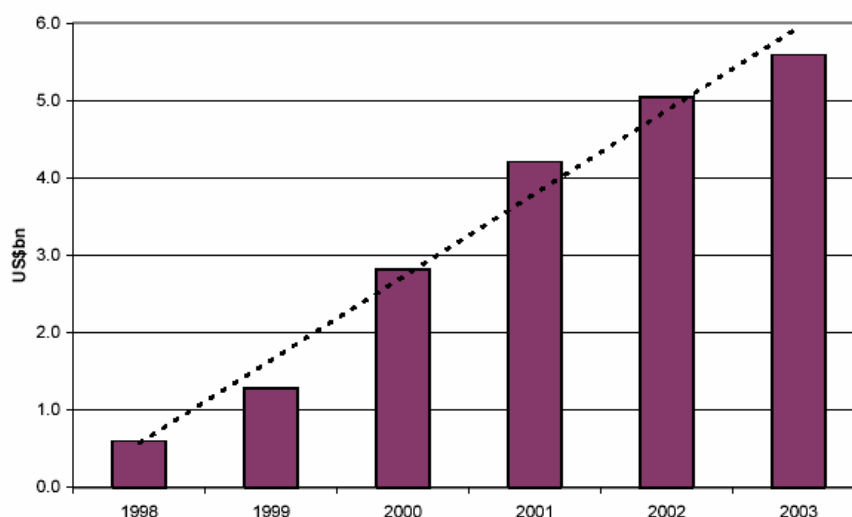
This shows a rise from an initial low level in 1999, that took off sharply in 2001 and carried on increasing substantially through 2002 and 2003, but at a decreasing rate. It would appear that the market is still in an early phase of growth, but perhaps showing signs of heading towards maturity. The rates of increase per year are as follows; 2000 162.5%, 2001 233.3%, 2002 55.7% and 2003 31.1%. If the future annual percentage rates of increase remain at two-thirds of the previous year [i.e. in 2004 the increase is 20.5%, in 2005 13.5% and so on] then by 2012 remote gambling GGRs in Europe would be roughly €2.7 billion. Since the EU accounts for 90.5% of Europe's total gambling spend, we may estimate that the EU would generate an interactive GGR of about €2.4 billion in 2012. This would be about 85% greater than it was in 2003. This estimate of €2.4 billion in 2012 can be contrasted with the earlier figure estimated from GBGC's forecast for global interactive GGR that gave us €2.9 billion in 2012.

It should be borne in mind that these estimates assume that the EU companies' share of Europe's total interactive gambling spend (by company income, not consumer expenditure), is the same as its share of global gambling generally. It may be that the EU's interactive operators going to be better positioned than the rest of the world because of favourable legislation, in which case their GGR for 2012 would be higher.

We cannot accurately estimate the share of the European interactive market that is currently held by EU-based operators. Certainly, a number of firms are licensed and operating with EU boundaries. British remote betting licenses earn substantial sums for UK operators, just as Maltese remote betting and gaming licences do for operators based there. Currently however, there are also significant jurisdictions in Europe that operate outside the EU, in particular Alderney and the Isle of Man.

Our forecast can be contrasted with global experience up to 2003, as illustrated by the graph reproduced below.

Global Interactive Gross Gambling Yield (GGY) 1998 to 2003



Source GBGC Analysis

Globally, the percentage growth rates for the years 1999 to 2003 are lower than those for Europe and reflect the view that Europe is catching up with the global situation, as has been suggested above. GBGC forecast a global increase in interactive GGR of 102% between 2003 and 2012, with the greatest rates of increase being through mobile phones and iTV. GBGC also predict that betting will continue to dominate interactive gambling, despite rising levels of expenditure on gaming and lotteries. The rise of newer channels and products will

serve to boost growth rates, but will not likely lead to a renewed sharp increase in the overall rate of growth of expenditure on remote gambling services.

Producing estimates concerning the future growth of remote gambling services in the EU generally may be easier than hypothesizing about growth rates in individual Member States. The EU based firms listed in the eGaming Review's<sup>17</sup> "top 10" are Sportingbet, William Hill, BetandWin, Ladbrokes and Betfair [all British, except for BetandWin]. They—and the governments that tax their profits—would be the main beneficiaries of future growth if past patterns of development are followed. However, they have recently been challenged in court by the various national lottery operators, with little certainty how such endeavours will come out. If all national lotteries become effectively "remote-friendly" and are successful in their protected market claims, then each Member State could ensure that a large slice of local interactive gambling revenues will stay 'at home'. If each Member State further allowed domestic gambling firms to offer remote services and encouraged them to do so in a competitive manner, perhaps by reducing their protection against overseas firms, then a greater proportion of revenues would probably stay 'at home,' at least partly because gamblers seem to have a preference for 'home country' operators, who will have an established brand and outlets where customers can seek advice and assistance. Governments that prevent their national operators from offering quality remote services and thus effectively competing in this global market will thereby force those operators to cede ground in the market or to emigrate in order to compete in it.

Another major factor in the development of the remote gambling industry is the economic dynamics of firm and industry growth. Currently, the interactive gambling industry is facing a process of rationalization, where some e-gaming specialist operators will be forced out of business, whilst others that have expanded will move towards public listing. We refer here to the 'new' specialist operators and not the large, established operators such as Ladbrokes and William Hill. Sportingbet is already listed on the London stock exchange, with profits of €29.12 million (£20 million) in the third quarter of 2004. PartyGaming was listed on the London exchange in June 2005 and its valuation rose to £5.2 billion (€7.5 billion) as of February 2006, making it the largest listed e-gaming company in the world.

Smaller companies have obtained listings on the Alternative Investment Market [AIM] in London. These include Empire Online, which raised €178.4 million, and Leisure and Gaming, which recently bought VIP Management for €35.6 million. Betfair seems to be preparing for a stock exchange listing. There is some evidence that online gambling operators are moving from their early days of dynamic entrepreneurial behaviour towards more bureaucratic business systems. For example, BetonSports was listed in July of 2004 and in 2005, issued a profits warning that wiped €145.5 million off its value. It has recently appointed a new Commercial Director and another new director responsible for Operations and Marketing.

Firms that succeed in stock market listings can use their capital to grow by acquisition and can develop their brands to obtain economies of scale and scope by offering a range of products in many markets. Economies of scale and network effects are important in interactive gambling games such as poker where the greater is the number of players registered with a single operator, the greater is the range of tournaments that that operator can run. Shares in remote gambling operations are seen by investment analysts as growth stocks, because they get cash 'up-front' and have no logistics or real estate. Merrill Lynch now offers an 'Internet Gaming SWAP index' to its clients. It is probable that the listed firms will expand and that the smaller firms will either be targeted as acquisitions of niche markets or be forced out of business. Recent history indicates that we can expect to see new niches developing and attracting revenues as new firms seek them out. There has also been a tendency for large firms to take over small firms in profitable niches and perhaps some of

<sup>17</sup> eGaming Review of July/August 2005



these large firms will eventually merge in order to gain market power. For these reasons, estimates of the size of remote gaming in the EU may €3.0 billion or more in 2012.

## 12. Effects on Land Based Gambling

If the above estimates hold, then remote gambling is not predicted to rise beyond 5% of the total EU gambling market by 2012. In those Member States which have poorly developed land-based gaming sectors, it could rise beyond that. It should be noted that DeSIA, the German casino association, claimed that in the German casino market, remote gambling is already 20% and expected to increase to 25-30% by 2012. Even if remote gambling with overseas firms was prohibited within a Member State, consumers would likely still find a way to indulge their passion – as the USA has found.

Firms that offer land-based as well as remote gambling services will pursue the remote business to extend their sales in total, even though some of it will undoubtedly substitute for their land-based sales. Relative taxation levels will be an important factor in determining the relative extent of remote versus land-based gambling. If remote gambling, due to its situational mobility, were able to induce governments to offer it lower tax rates on income than is paid by land-based businesses, that might be particularly conducive to growth. Low tax rates on remote gambling could, however, be counterweighted by the lower profit margins that may emerge if indeed it turns out to be more competitive than land-based gambling, due to easier entry into the market and depending on the ultimate resolution of legal challenges with respect to the right to offer remote gambling services in various Member States.

Although the above discussion and estimates probably reflect a set of reasonable speculations that would be forthcoming from remote gambling industry professionals and analysts, we conclude this discussion with some words of caution.

First, although we agree that remote gambling is unlikely to replace land-based gambling, we think that the two forms of gambling are increasingly likely to merge, for example in branding and marketing, and in retail outlets such as internet sports cafes where it is possible to gamble on remote sites.

Secondly, new forms of gambling are likely to emerge which particularly suit delivery by remote means and which secure a very large share of the market very quickly. This has already occurred with poker – a game of skill where consumers endeavour to play with others of approximately the same skill levels and similar tolerance for losses; the internet makes organizing such games easier than in traditional physical settings. Lottery and bingo games may prove to be especially suitable for provision by remote means, for different reasons such as the easy access of the billing system. It also seems plausible that people will find ways of betting on the games they currently play on play stations and this might further extend the remote market. In general then, much of what will happen with remote gambling over the next decade may not be able to be anticipated today.

# **CHAPTER 8**

## **REVIEW OF SCIENTIFIC LITERATURE ON GAMBLING**

## 8. REVIEW OF SCIENTIFIC LITERATURE ON GAMBLING

In order to provide a firm foundation for developing reasonable scenario models that look into the future for the gambling services sectors of the Member States of the European Union, we examined a substantial amount of peer-reviewed economic research that deals with gambling industries and their economic characteristics. We also looked at economic literature that examined the relationships between gambling and crime, cost-benefits studies and gambling, and problem gambling. The objective of this review was to allow us to generate reasonable sets of assumptions in development of scenarios that project, in both qualitative and quantitative terms, economic and distribution implications of possible alternative “states of nature” that might prevail with regard to EU gaming industries in the next decade. The following section summarizes our main findings.

For reasonable scenario analysis, empirical measures of some of the economic and income distribution effects are critical. In order to gauge such relationships, it is necessary to borrow from the findings of prior research that may have explored such estimates among gambling services sectors and with respect to consumer responses to changes in important economic variables.

The main criterion for inclusion of a study in this literature review is that it must have been published in a refereed academic journal. The authors recognize that there are many studies on various aspects of gambling that are available which have not been published in academic journals—such as national studies, many of which have been subcontracted to consulting entities, and private studies undertaken by gaming organizations, research analysts, or government bodies. Indeed, elsewhere in this report, we have relied upon information provided from such sources, which are noted in the bibliography and in specific references. However, for this section, we decided to concentrate only on articles published in academic journals, on the basis that the peer-review process ensures a higher likelihood of reliable scientific results than is the case with material taken from unrefereed sources. In addition to the restriction of this review to published academic articles, the articles selected are limited to those employing quantitative methods to estimate the effect of various factors on the variable of interest (e.g. horse race wagering, lottery wagering, or casino wagering.) In the review of the peer-reviewed literature, due to the difficulties in locating and translating articles in journals not written in English, it was determined that the most efficient allocation of our available resources was to review articles written in English or already translated into English.

After a comprehensive review of the published academic literature, quantitative economic studies concerning gambling demand (handle or sales) and revenue were identified in the following four major gambling areas: pari-mutuel wagering, bookmaker wagering, lottery wagering and casino wagering. We were unable to locate any published articles with quantitative analysis in the following areas of interest: internet betting, bingo, charity gaming, media games or sales promotions.

In this section of the report, the results of our review of the economic research literature focuses on the effect of a change in the price of wagering on the demand for wagering, the effect of competing products on the demand for wagering, the effect of government regulations on the demand for wagering, and the effect of wagering on sales of other goods.

## 1. The Economics of Gambling

Results of the literature review on the economics of gambling for the major categories pari-mutuel wagering and bookmaker betting, lottery wagering and casino wagering using quantitative analysis now follow.

### The Demand for Pari-mutuel Wagering and Bookmaker Betting

Seventeen articles which employed quantitative methods to analyze the demand for pari-mutuel and bookmaker wagering were identified and included in the literature review (Ali and Thalheimer, 1997, 2002; Church and Bohara, 1992; Coate and Ross, 1974; Gruen, 1976; Gulley and Scott, 1989; Morgan and Vasche, 1979, 1982; Paton and Siegel, 2004; Simmons and Sharp, 1987; Suits, 1979, Thalheimer, 1998; Thalheimer and Ali, 1992, 1995a, 1995b, 1995c; Vasche, 1990). Following is a summary of the results of these studies.

### Own-Price Effects

Pari-mutuel Wagering. The response of wagering quantity demanded (handle, turnover) for a gaming product to a change in that product's price is measured by the price elasticity of demand. The price elasticity is computed as the ratio of the percentage change in wagering handle to a percentage change in the product's price, *ceteris paribus*. In the case of gambling demand, the conceptual measure for quantity is handle, and the conceptual measure for price is the percentage of each unit of currency wagered retained by the game's operator. This can be called "house advantage," "take-out," or "percentage retained." The total amount of money wagered (handle) less the amount returned to the bettors in the form of prizes (winnings) is the Gross Gaming Revenue or GGR. For pari-mutuel wagering, the price is referred to as the takeout rate. Economic theory predicts that a change in the price of a product will result in a change in the demand for that product in the opposite direction. Thus, an increase in the price of wagering should result in a decrease in total handle and, conversely, a decrease in the price of wagering is expected to result in an increase in total handle. If a change in takeout rate results in a more than proportionate change in wagering, demand is said to be elastic (i.e. price-sensitive). If a change in takeout rate results in a less than proportionate change in wagering, demand is said to be inelastic (i.e. price-insensitive).

The following table shows the estimated price elasticities from the studies reviewed.

### Pari-mutuel Wagering - Own-Price (Takeout Rate) Elasticity

Article	Subjects	Country	Years	Elasticity*
Ali and Thalheimer (1997)	Horse Racing	U.S.	1960-1988	-1.63, -1.65
Ali and Thalheimer (2002)	Horse Racing	U.S.	1985	-2.10
Gruen (1976)	Horse Racing	U.S.	1940-1969	-1.57
Gulley and Scott (1989)	Horse Racing	U.S.	1976-1980	-0.38
Morgan and Vasche (1979)	Horse Racing	U.S.	1958-1978	-1.48
Morgan and Vasche (1982)	Horse Racing	U.S.	1958-1980	-1.30
Simmons and Sharp (1987)	Horse Racing	U.S.	1982	-2.81, -3.90
Suits (1979)	Horse Racing	U.S.	1949-1971	-1.59
Thalheimer and Ali (1992)	Horse Racing	U.S.	1970-1987	-1.68
Thalheimer and Ali (1995a)	Horse Racing	U.S.	1960-1990	-1.76, -1.77
Thalheimer and Ali (1995a)	Horse Racing	U.S.	1971-1987	-1.85
Thalheimer and Ali (1995c)	Horse Racing	U.S.	1960-1987	-2.85, -3.06, -3.09

\*Own-price elasticity is the resulting percent change in total wagering resulting from a percent change in takeout rate. The negative sign for the elasticities indicates that a change in takeout rate will result in a change in wagering in the opposite direction.

The general conclusion from this group of studies is that demand for pari-mutuel horse race wagering is highly price sensitive. Therefore, an increase in the price or take-out rate of wagering will lead to a more than proportionate decrease in wagering. When this indeed is the case (for pari-mutuel wagering markets or, for that matter, other wagering markets such as fixed-odds bookmaking), attempts to increase the takeout rate will lead to a more than proportional decrease in wagering and, therefore, to a loss in total revenues (GGR) accruing to operators. The median takeout rate elasticity from the studies cited above is  $-1.76$ . Typical pari-mutuel wagering takeout rates in the United States average about 21%, with slightly lower prices for standard wagers (win, place, show) and slightly higher prices for exotic wagers (daily doubles, trifectas, etc.) One would expect that similar results would apply in EU markets with similar pricing structures.

**Bookmaker Betting:** Bookmaker betting on horses and sporting events in the United States is restricted to casinos in the states of Nevada and New Jersey while it is the predominant form of wagering on horses and sporting events in countries such as the United Kingdom, Australia, and New Zealand. The following table shows bookmaker betting price elasticities from the two studies identified in the literature search dealing with bookmaker betting.

#### Bookmaker Betting - Own-Price (Takeout Rate) Elasticity

Article	Subjects	Country	Years	Elasticity*
Suits (1979)	Bookmakers-race book	U.S.	1949-1971	-1.64
Suits (1979)	Bookmakers-sports book	U.S.	1949-1971	-2.17
Paton, Simmons and Williams (2004)	Bookmakers(1)	U.K.	1987-2001	-1.59 to -1.62
(1) Off-course bookmakers *Own-price elasticity is the resulting percent change in total wagering resulting from a percent change in takeout rate. The negative sign for the elasticities indicates that a change in takeout rate will result in a change in wagering in the opposite direction.				

These studies found that—as was the case for pari-mutuel horse race wagering—bookmaker wagering demand is highly price sensitive. Moreover, the takeout rate elasticity for bookmaker wagering is found to be of the same order of magnitude as that for pari-mutuel wagering, falling between  $-1.6$  and  $-2.2$ .

#### Competing Product Effects

A number of the wagering demand studies reviewed examined the effect of the following competing products on the demand for horse race wagering: competing pari-mutuel racetracks, casinos and casino-style gaming, lottery, professional sports wagering, and telephone account wagering. The following table summarizes the results of the studies reviewed.

## Competing Product Effect-Pari-mutuel

Article	Country	Years	Competing Product Effect
<b>Pari-mutuel Wagering Site (Live and Simulcast) Competition</b>			
Ali and Thalheimer (1997)	U.S.	1960-1988	•decrease in handle*: impact decreases with increase in distance of market area population to competing racetracks.
Ali and Thalheimer (2002)	U.S.	1985	•decrease in handle with decrease in competing wagering site price*: cross price-elasticity = 1.5
Coate and Ross (1974)	U.S.	1970-1972	•decrease in handle*
Morgan and Vasche (1979)	U.S.	1958-1978	•decrease in handle*
Morgan and Vasche (1982)	U.S.	1958-1980	•decrease in handle*
Thalheimer and Ali (1992)	U.S.	1970-1987	•decrease in handle*: -16%
Thalheimer and Ali (1995a)	U.S.	1960-1990	•decrease in handle*: -5% to -29%
Thalheimer and Ali (1995b)	U.S.	1971-1987	•decrease in handle*: -8% to -23%
<b>Account (Telephone) Wager Competition</b>			
Thalheimer and Ali (1992)	U.S.	1970-1987	•decrease in handle*: -22% (racetrack's own telephone system)
<b>Casino Competition</b>			
Ali and Thalheimer (1997)	U.S.	1960-1988	•decrease in handle*: -32% from Atlantic City casinos
Thalheimer (1998)	U.S.	1990-1991	•decrease in handle*: -24% from slot machines at track
Thalheimer and Ali (1995a)	U.S.	1960-1990	•decrease in handle*: -31% from Atlantic City casinos
<b>Lottery Competition</b>			
Gulley and Scott (1989)	U.S.	1976-1980	•decrease in handle: insignificant in total lottery equation
Simmons and Sharp (1987)	U.S.	1982	•decrease in handle* -36%
Thalheimer and Ali (1995b)	U.S.	1986-1990	•decrease in handle* -10% to -33%
Thalheimer and Ali (1995c)	U.S.	1960-1987	•decrease in handle*: -27%
<b>Professional Sports Competition</b>			
Thalheimer and Ali (1992)	U.S.	1970-1987	•decrease in handle*: -5% (minor league sports)
Thalheimer and Ali (1995b)	U.S.	1986-1990	•decrease in handle*: -10% (major league football)
Thalheimer and Ali (1995c)	U.S.	1960-1987	•decrease in handle*: -4% for 10 more days of major league sports

\*statistically significant

One can conclude from these results that pari-mutuel wagering faces statistically significant and strong competition from the following: other pari-mutuel wagering venues, account (telephone) wagering, casinos, lotteries and professional sports. These estimated impacts were quite large with negative impacts on handle of up to 29% for competing wagering site venues, 32% for competing casinos, 36% for state lotteries and 10% (for extension of event competition by ten more days) for major league sports).

The literature search identified only one study that examined the effect of competition on bookmaker betting (Paton, Simmons, and Williams, 2004). The results of this study are shown in the table below.

## Competing Product Effect-Bookmaker Betting

Article	Country	Years	Competing Product Effect
<b>Casino Competition</b>			
Paton, Simmons and Williams (2004)	U.K.	1960-1988	• insignificant effect of amusement machines or casinos on wagering
<b>Lottery Competition</b>			
Paton, Simmons and Williams (2004)	U.K.	1960-1988	• decrease in betting with decrease in lottery price*: cross-price elasticity = 0.355 and 0.396
<b>Bingo Competition</b>			
Paton, Simmons and Williams (2004)	U.K.	1960-1988	• positive effect on betting*: complement

\*statistically significant

It is interesting to note that, contrary to studies of the effects of casino competition on pari-mutuel horse race wagering in the U.S., the study of Paton, Simmons, and Williams (2004) found no significant relationship between the two forms of gambling in the UK. One possible explanation for this could be the differences in the degree of competition between pari-

mutuel race wagering and large-scale and widespread casinos permitted in the United States, in comparison to the more restricted competition from the much smaller scale and more heavily regulated casinos permitted in the U.K.

Also in this study, the U.K. national lottery was found to be a substitute for bookmaker betting. This is similar to findings that state lotteries are substitutes for pari-mutuel wagering in the United States. The study also found that the presence of bingo gaming would increase bookmaker betting, i.e. it is a complementary good.

### Government Regulation Effects

Only one study was found that addressed the effects of government regulations on the demand for pari-mutuel horse race wagering (Church and Bohara, 1992).

#### Government Regulation Effects – Pari-mutuel

Article	Country	Years	Government Regulation Effect
Church and Bohara (1992)	U.S.	1964-1988	•race days (fixtures) allocations to individual racetracks by regulatory authority may result in suboptimal revenue and profit
*based on statistically significant coefficients of racetrack race days on handle.			

Government regulations were found to have had a negative effect on pari-mutuel wagering revenue, in the sense that if government objectives were to maximize race track GGRs for the state, then more careful analysis of performance at competing tracks would have resulted in a better allocation of race days among racetracks in a state.

### Casino Wagering (Demand) and Casino Revenue

In a typical demand model for any product, sales are determined by the price of the product, as well as by other product and market characteristics. It is a characteristic of casino gambling that revenue is reported for both slot machines and table games but that wagering is only reported for slot machines. For this reason, studies on the demand for casino wagering (handle) have addressed only slot machine wagering since the important quantity demanded variable, handle, cannot be determined for table games. Studies addressing casino revenue have used the total of slot machine and table game revenue as the variable of interest since revenue from both is known. However, there is a major distinction between demand models and revenue models. In a wagering demand model, total quantity of the product sold (i.e. total amount of money wagered, or “handle”) is the variable of interest. In a revenue model, the variable of interest is GGR, itself the product of two variables: the price of wagering (“house advantage” or “win percent”) and the quantity of wagering sold, or handle. Because price is a component of the dependent variable in revenue studies, none of the studies analyzing revenue included price as a revenue determinant.

Eight articles on the economics of casino gaming were identified and included in this review (Anders, Siegel and Yacoub, 1998; Hunsaker, 2001; Nichols, 1998a, 1998b; Popp and Stehwien, 2002; Shonkwiler, 1993; Thalheimer and Ali, 2003). Following is a summary of the results of these studies.

### Own-Price Effects – Demand for Slot Machine Wagering

Only one of the two studies of the demand for casino wagering (i.e. handle) included the price of wagering (win percent) as a determinant (Thalheimer and Ali, 2003). The other study of the demand for wagering did not include the price of wagering as a determinant since price did not vary over the study period (Thalheimer, 1998). The following table gives the only identified estimate of the price elasticity of the demand for casino wagering.

#### Slot Machines at Casinos - Own-Price (Win Percent) Elasticity

Article	Subjects	Country	Years	Elasticity*
Thalheimer and Ali (2003)	riverboats and racetracks-with-slot machines	U.S.	1991-1998	-1.5 @ 10.4% win percent -0.9 @ 6.1% win percent

\*Own-price elasticity is the resulting percent change in total wagering resulting from a percent change in win percent. The negative sign for the elasticities indicates that a change in win percent will result in a change in wagering in the opposite direction.

An important finding is that the price elasticity of demand for slot machines varies with win percentage. Demand was elastic at higher win percent rates decreasing to approximately unit elasticity at the lower end-of-study period win percent. Extrapolating this finding to market structures in the United States, it suggests that slot machine markets that have limited competition set prices higher than in more competitive casino markets such as Las Vegas where competition pushes prices lower. Furthermore, it suggests that European casino markets—which tend toward the monopoly end of the market structure scale, likely are priced at higher levels than those in more competitive markets. This has clear implications with respect to possible market expansion as a function of increasing competition.

While win percent is the price of casino wagering, accessibility by the customer to the facility and to its gaming machines has also been shown to be related to slot machine handle. Slot machine handle has been shown to increase as the distance which market-area customers must travel to the casino decreases (Thalheimer, 2003). Within the casino, slot machine handle has been shown to be directly related to the number of slot machines (Thalheimer, 1998 and Thalheimer and Ali, 2003).

### Competing Product Effects

A number of the wagering demand and revenue studies reviewed in the economic literature examined the effect of the following gaming products on casino handle and revenue: competing casino and casino-style gaming (i.e. gaming machines), lottery, and horse race wagering. The following table summarizes the results of the studies reviewed. The first two studies under casino competition address the specific issue of the effect of gambling in geographically distant locations on resort destination gambling.



### Competing Products Effect

Article	Country	Years	Competing Product Effect
<b>Casino Competition</b>			
Hunsaker, J. (2001)	U.S.	1978-1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• increase in resort destination (Las Vegas Strip) casino revenues with introduction of riverboat casinos in distant locations*</li> <li>• statistically insignificant effect in weekend-destination (Atlantic City, New Jersey) casino revenues from introduction of riverboat casinos in distant locations.</li> </ul>
Shonkwiler, J.S. (1993)	U.S.	1969-1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decrease in Nevada taxable casino gaming revenue from introduction of casino gambling in Atlantic City, New Jersey*: -10% to -12%</li> </ul>
Thalheimer and Ali (2003)	U.S.	1991-1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decrease in riverboat or racetrack-slot machine facility slot machine handle with decrease in distance to competing riverboat and racetrack-slot machine casinos both within and across state borders*: -27% at sample mean of 10.5 competing riverboats and racetrack-slot machine facilities.</li> <li>• decrease in riverboat or racetrack-slot machine facility slot machine handle with decrease in distance to competing Indian casinos both within and across state borders*: -11% at sample mean of 3.2 competing Indian casinos.</li> <li>• <u>cross-border effect</u> -increase in slot machine handle in one state with decrease in distance to competing riverboats in another state which had government-restricted slot machine bet limits*: 16% (cross-border substitution)</li> </ul>
<b>Lottery Competition</b>			
Shonkwiler, J.S. (1993)	U.S.	1969-1991	decrease in Nevada taxable casino gaming revenue from California lottery*: -3%
<b>Pari-Mutuel Wagering Site Competition</b>			
Thalheimer and Ali (2003)	U.S.	1991-1998	statistically insignificant decrease in riverboat or racetrack-slot machine facility slot machine handle from pari-mutuel wagering facilities.
*statistically significant			

General implications of these studies are that the introduction of non-destination resort riverboat casinos in locations distant from the Las Vegas Strip resort destination had a statistically significant and positive effect on Las Vegas Strip casino revenue. This suggests that non-destination resort casinos were effectively creating a “feeder market” or a “training market” for the more substantially developed destination resort casino market of the Las Vegas Strip.

Conversely, the introduction of non-resort riverboat casinos in locations distant from the weekend-destination casino gaming location in Atlantic City did not have a statistically significant effect on casino revenues there (Hunsaker, 2001). Another article examining the effects of distant gaming locations on destination resort gaming (Shonkwiler, 1993) found that Nevada taxable gaming revenue decreased 10% to 12% after introduction of casinos in Atlantic City.

There is considerable evidence regarding the substitutability of different gambling products for one another. Other studies mentioned above indicate that there is a statistically significant and negative impact on (riverboat) casino wagering resulting from competition with other (riverboat) casinos and Indian casinos. These impacts were found to be quite large. For example, the negative impact of competing casinos on a particular casino’s handle was estimated to average 27%. These impacts were found to decrease with distance from the subject site.

On the other hand, competition from pari-mutuel wagering was found to have a negative but statistically insignificant impact on casino handle. (Thalheimer 1998, Thalheimer and Ali, 2003). Competition from when a neighboring state (California) introduced a lottery had a statistically significant and negative impact on casino revenues in Nevada, estimated to be 3%. (Shonkwiler, 1993).

## Government Regulation Effects

Results of the peer reviewed economics articles on the effects of government regulations on casino wagering and revenue are given in the following table.

## Government Regulation Effects

Article	Country	Years	Government Regulation Effect
Nichols (1998a)**	U.S.	1964-1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• increase in riverboat revenue after deregulation of bet/loss limits and limited boarding (i.e. access) times.*</li> <li>• <u>cross-border effect</u> - increase in riverboat revenue after deregulation of limited boarding (i.e. access) times from border state riverboats which had limited boarding times (cross-border substitution).*</li> </ul>
Nichols (1998b)**	U.S.	1978-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• increase in Atlantic City casino revenues from deregulation resulting in more casino floor space allocated to slot machines.*</li> <li>• statistically insignificant positive effect on Atlantic City casino revenues from deregulation resulting in increased gaming hours.</li> </ul>
Thalheimer and Ali (2003)	U.S.	1991-1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decrease in riverboat slot machine handle from government restrictions on bet/loss limits: -36%</li> <li>• decrease in riverboat slot machine handle from government restrictions on boarding (i.e. access) times: -35%</li> <li>• decrease in riverboat slot machine handle from combined impact of bet/loss limits and restrictions on boarding times: -59%.</li> </ul>
*statistically significant **methodology does not allow computation of magnitude of the effect.			

Government regulations on casino handle or revenue were found to have a statistically significant and substantial negative impact on one or more of the following: bet/loss limits, access (boarding) times for riverboat casinos, and percentage of casino floor space allocated to slot machines. Restrictions on bet/loss limits and on boarding (access) times were estimated to decrease riverboat casino handle by 36% and 35% respectively. The combined impact of these two government restrictions was found to decrease riverboat casino handle by 59%.

## Effects of Casino Gaming on Non-Gaming Products

In addition to articles dealing with the effect of casino gambling on other gambling products, three studies were identified which examined the effect of casino gambling on non-gambling goods and services.

**Non-Gaming Product Effects from Casino Gaming**

Article	Country	Years	Non-Gaming Product Effect
<b>Business Transactions Tax Receipts</b>			
Anders, Siegel, and Yacoub	U.S.	1990-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decrease in total county tax receipts due to introduction of Indian casinos*: -0.44%</li> <li>• decrease in county tax receipts of major sectors of retail sales, restaurants and bars, hotels/motels and amusements due to introduction of Indian casinos.*</li> </ul>
<b>State Taxable Gross Receipts</b>			
Popp and Steihwen	U.S.	1990-1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decrease in total taxable gross receipts due to introduction of first Indian casino in a county.* -0.1%</li> <li>• decrease in total taxable gross receipts due to introduction of second Indian casino in a county.* -6.2%</li> <li>• decrease in total taxable gross receipts with opening of the first Indian casino in a neighboring county*: -1.3%</li> <li>• increase in total taxable gross receipts with opening of the second Indian casino in a neighboring county*: 3.5%</li> </ul>
<b>Sales Tax Revenues</b>			
Siegel and Anders (1999)	U.S.	1994-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• statistically insignificant change in apparel and accessory stores, miscellaneous retail, or personal services sales tax revenues due to either riverboat sales tax revenues or riverboat gaming revenues.</li> <li>• decrease in general merchandise sales tax revenues due to riverboat sales tax revenues*</li> <li>• statistically insignificant change in general merchandise sales tax revenues due to riverboat gaming revenues.</li> <li>• decrease in amusement and recreation sales tax revenues due to either riverboat sales tax revenues or riverboat gaming revenues.*</li> </ul>
*statistically significant			

The implications of these studies are that the presence or introduction of casinos can decrease sales of selected non-gaming products. In one study, the impact of casinos on county tax receipts was negative and statistically significant but the magnitude of the impact was quite small, at -0.44%. When examined by sector, the largest decreases in tax receipts due to the introduction of (Indian) casinos were for restaurants and bars, hotels/motels and amusements, i.e. the entertainment sector. This result was corroborated in another study (Siegel and Anders, 1999) which found statistically significant decreases in recreational (entertainment sector) sales tax revenues and in general merchandise sales but statistically insignificant changes in sales taxes of other sectors. In a third study (Popp and Steihwen (2002), the introduction of (Indian) casinos was found to have reduced total taxable gross receipts with impacts -0.1% for the first (Indian) casino and -0.62% for the second (Indian) casino. This study also examined the effects of opening an (Indian) casino in a neighboring county and estimated a -1.3% decrease in taxable receipts for the first neighboring county Indian casino to open but a 3.5% (positive) increase for the second neighboring county Indian casino to open, a seemingly inconsistent result.

**Lottery Wagering**

Eighteen articles on the demand for lottery wagering (lottery sales, or handle) or revenue were identified and included in the literature review (Cook and Clotfelter, 1993; DeBoer, 1985; Elliott and Navin, 2002; Farrell, 2000; Farrell, Morgenroth and Walker, 1999; Farrell and Walker, 1998; Forrest, Gulley and Simmons, 2000; Forrest, Gulley, and Simmons, 2004; Forrest, Simmons and Chester, 2002; Garrett and Marsh, 2002; Gulley and Scott, 1993; Mason, Steagall and Fabritus, 1997; Mikesell, 1987; Mikesell and Zorn, 1987; Siegel and Anders, 2001; Stover, 1990; Tosun and Skidmore, 2004; Vrooman, 1976). Following is a summary of the results of these studies.

## Own-Price Effects

A summary of the findings from the literature review measuring the responsiveness of lottery wagering to a change in its own price (i.e. price elasticity) is given in the following table.

### Lottery Wagering - Own-Price Elasticity

Article	Subjects	Country	Years	Elasticity*
Cook and Clotfelter (1993)	State Lotteries	U.S.	1986	**
DeBoer (1985)	State Lotteries	U.S.	1974-1983	-1
Farrell, Hartley, Lanot, and Walker (2000)	National Lottery	UK	1994 -1996	-0.80 to -1.06 (Lotto)
Farrell, Morgenroth, and Walker (1999)	National Lottery	UK	1994-1997	-1.05 to -1.55
Farrell and Walker (1998)	National Lottery	UK	1994-1996	-1.46 to -2.63
Forrest, Gulley and Simmons (2000)	National Lottery	UK	1994-1997	-1.03
Forrest, Gulley and Simmons (2004)	National Lottery	UK	1997-2000	-0.90 (Sat. Lotto) -3.21 (Wed. Lotto)
Forrest, Simmons and Chesters (2002)	National Lottery	UK	1997-1999	-0.88 (Sat. Lotto) -1.04 (Wed. Lotto)
Gulley and Scott (1993)	State Lotteries	U.S.	1990-1991 1984-1990 1989-1990	-1.15 (Kentucky Lotto) -1.20 (Ohio Lotto) -1.92 (Mass. Lotto)
Mason, Steagall, and Fabritus (1997)	State Lottery	U.S.	1988-1993	-1.08
*Own-price elasticity is the resulting percent change in total wagering resulting from a percent change in takeout rate. The negative sign for the elasticities indicates that a change in takeout rate will result in a change in wagering in the opposite direction.				
**Payout rate positive and significant for Lotto, elasticity not reported.				
Payout rate positive but statistically insignificant for numbers games, elasticity not reported.				

The implications of the above studies suggest that the price elasticity of demand for the lottery and lottery products (such as Lotto) varies from a low of approximately -0.9 to a high of -3.2. The typical price elasticity is about -1.2, in the elastic region of demand. As long as elasticity is greater than -1.0 (in absolute terms), a lowering of the price (the percent of sales (handle) retained by lottery operators) of lottery products will increase both lottery sales (handle) and lottery GGRs.

## Competing Product Effects

A number of the studies reviewed from the economics literature examined the effect of a number of competing wagering products on lottery demand (wagering). The following table summarizes the results of the studies reviewed.

## Competing Products Effect

Article	Country	Years	Competing Product Effect
<b>In-State Casino Competition</b>			
Elliott and Navin (2002)	U.S.	1989-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>•decrease in lottery revenue due to riverboat casino gambling*: additional dollar in riverboat casino GGRs reduces gross state lottery sales by \$1.38.**</li> <li>•statistically insignificant change in lottery revenue from number of Indian casinos</li> </ul>
Garrett and Marsh (2002)	U.S.	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant change in lottery sales from land-based, riverboat or Indian casinos.</li> </ul>
Siegel and Anders (2001)	U.S.	1993-1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>•decrease in lottery revenue with increase in number of Indian casino slot machines*: -0.375 cross-elasticity with respect to casinos.**</li> </ul>
Tosun and Skidmore (2004)	U.S.	1987-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>•decrease in lottery sales from VLT (slot) machines*: -13% to -20%*</li> </ul>
<b>In-State Pari-Mutuel Wagering Site Competition</b>			
Elliott and Navin (2002)	U.S.	1989-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>•decrease in lottery revenue from pari-mutuel wagering*: additional dollar in pari-mutuel GGR reduces gross state lottery sales by \$2.55.**</li> </ul>
Garrett and Marsh (2002)			<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant decrease in lottery sales from pari-mutuel wagering sites.</li> </ul>
Siegel and Anders (2001)	U.S.	1993-1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant increase in lottery revenue with increase in pari-mutuel horse or dog handle.**</li> </ul>
<b>Cross-Border Casino Competition</b>			
Elliott and Navin (2002)	U.S.	1989-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant decrease in lottery revenue due to competition from border state riverboat casinos.**</li> </ul>
<b>Cross-Border Lottery Competition</b>			
Elliott and Navin (2002)	U.S.	1989-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>•small decrease in lottery revenue from cross-border lottery.**</li> </ul>
Garrett and Marsh (2002)	U.S.	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>•decrease in lottery sales in counties bordering each of four lottery states, statistically significant decrease in two of the four cases.*</li> </ul>
Mikesell (1987)	U.S.	1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>•increase in lottery sales from cross-border non-lottery states.*</li> </ul>
Mikesell and Zorn (1987)	U.S.	1983-1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>•increase in lottery sales from cross-border non-lottery states.*</li> </ul>
Stover (1990)	U.S.	1984-1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>•increase in instant and number game sales if border state does not have a lottery*</li> <li>•statistically insignificant decrease in lotto sales if border state does not have a lottery.</li> <li>•decrease in lotto and instant game sales if border state has a lottery.*</li> <li>•statistically insignificant decrease in numbers game sales if border state has a lottery.</li> </ul>
Tosun and Skidmore (2004)	U.S.	1987-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>•increase in border county traditional lottery sales with introduction of video lottery (slot machine) gaming in neighboring state*: 41% to 68%</li> <li>•decrease in border county lottery sales in fifth year of introduction of new lottery in neighboring state*: -22%</li> </ul>
Vrooman (1976)	U.S.	1967-1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Increase in lottery sales if border lottery state (statistically insignificant for two of three bordering states)</li> </ul>
*based on statistically significant coefficients			
**coefficient estimates may be biased			

In the four studies noted above that estimated the effect of in-state casino-type gambling on lotteries, only one found no effect on lottery sales. The remaining studies all found evidence of a negative effect of casino-type gambling on state lottery sales. In one of these studies (Tosun and Skidmore, 2004) it was found that introduction of large-scale slot machine gambling at pari-mutuel racetracks in a state resulted in a 13% to 20% reduction in traditional lottery sales.

The effect of competition from in-state pari-mutuel wagering sites was found to have no significant effect on lottery sales in two of the three articles reviewed and a statistically significant and negative effect on lottery sales in the remaining study (Elliott and Navin, 2002). This was also the only study which included an estimate of the effect of border state casino gaming on a state's lottery sales and it found the impact not to be significant.

In states (communities) with a lottery which border non-lottery states, the general finding was that lottery sales were increased, possibly due to the attraction of customers from the non-

lottery border state. Conversely, if a lottery state (community) borders a state that had a lottery, the general finding was that lottery sales were decreased.

## 2. Gambling: Bankruptcies and Crime

### Overview

A review of the literature on the areas of gambling and its relationship to personal bankruptcies, crime, and problem gambling is included below. The main criterion for inclusion of an article in this section of the literature review, as in the prior section on the economics of gambling, is that it must have been published in a refereed academic journal. We also limited the articles selected to those employing quantitative methods to estimate the effect of various factors on the variables of interest (e.g. horse race wagering, lottery wagering, or casino wagering.)

### Gambling and Personal Bankruptcies

Four articles on the relationship of casino gambling to personal bankruptcies were identified and included in the literature review (Barron, Staten and Wilshusen; De la Viña and Bernstein, 2002; Nichols, Stitt and Giacomassi, 2000; Thalheimer and Ali, 2004). Our search efforts did not identify any articles on the relationship of other forms of gambling to personal bankruptcies. Following is a summary of the results of these studies.

### Casino Effect on Bankruptcy

Article	Country	Years	Casino Effect
Barron, Staten and Wilshusen (2002)	U.S.	1993-1999	•increase in personal bankruptcies*: 1.0%
De la Viña and Bernstein (2002)	U.S.	1989-1994	•statistically insignificant increase in personal bankruptcies from casinos •statistically insignificant increase in personal bankruptcies from combination of casinos and pari-mutuel racing
Nichols, Stitt and Giacomassi (2000)	U.S.	1989-1998	•positive effect on bankruptcies in seven of eight counties, (significant effect of five of the seven counties)* •decrease in bankruptcies in one county*
Thalheimer and Ali (2004)	U.S.	1990-1997	•statistically insignificant increase in personal bankruptcies
*statistically significant			

The results of the four studies on the effect of casinos on personal bankruptcies are mixed. Two studies, (De la Viña and Bernstein, 2002; Thalheimer and Ali, 2004) were unable to find statistically significant effect of casinos on bankruptcies. In another study (Barron, Staten and Wilshusen, 2002), personal bankruptcies were found to be positively related to the presence of casinos, but the magnitude of the estimated increase in personal bankruptcies was relatively small at 1.0%. The results of an analysis of personal bankruptcies before and after the introduction of riverboats (Nichols, Stitt and Giacomassi, 2000) reported mixed results, with a statistically significant increase in personal bankruptcies in five of eight counties, a statistically insignificant increase in personal bankruptcies in two of the eight counties, and a statistically significant decrease in personal bankruptcies in one county. The method used in this study does not permit computation of the order of magnitude of the change in personal bankruptcies with crime, but rather only the direction of change.

## Review of the Literature on Crime

In defining crime, many of the studies reviewed use the FBI (Federal Bureau of Investigation) crime categories as voluntarily reported under the Uniform Crime Reporting (UCR) Program classifies offenses in two groups, Part I and Part II. UCR Part I crimes are comprised of serious offenses and can be separated into two major categories: violent crimes and property crimes. Violent crimes include the offenses of murder and non-negligent manslaughter, forcible rape, robbery, and aggravated assault. Property crimes include the offenses of burglary, larceny-theft, motor vehicle theft, and arson. Part I crimes are also referred to as Index crimes because seven of these crimes (excluding arson) are included in the FBI Crime Index. There are 21 categories of non-serious, Part II offenses. Part II offenses include: other" assaults, forgery and counterfeiting, fraud, embezzlement, stolen property, vandalism, weapons, prostitution, drug abuse violations, and disorderly conduct, as well as others.

Ten articles on the relationship of casino gambling to crime were identified and included in our literature review (Albanese, 1985; Chang, 1996; Curran and Scarpitti, 1991; Friedman, Hakim and Weinblatt, 1989; Gazel, Rickman and Thompson, 2001; Giacomassi and Stitt, 1990; Giacomassi, Stitt and Nichols, 2000; Hakim and Buck, 1989; Ochrym, 1990; Stitt, Giacomassi and Nichols, 2000; Stitt, Nichols and Giacomassi, 2003). In addition to the ten articles on casino gambling and crime, the literature search identified one article on the relationship of lottery wagering to crime (Mikesell and Pirog-Good, 1990). Following is a summary of the results of these studies.

## Casino Gambling and Crime

Article	Country	Years	Effect On Crime
<b>Casino Effect</b>			
Albanese (1985)	U.S.	1960-1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>•negative correlation of index crimes with Atlantic City casinos</li> </ul>
Chang (1996)	U.S.	1986-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant effect of riverboat casinos on 9 of 11 crime categories, significant but opposite effects for other two categories.*</li> <li>•negative effect on mischief.*</li> <li>•positive effect on robbery.*</li> </ul>
Curran and Scarpitti (1991)	U.S.	1968-1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant change in the pre-casino trends in murder and non-negligent manslaughter, rape, aggravated assault and motor vehicle theft after introduction of casinos.</li> <li>•positive change in robbery, burglary and larceny after introduction of casinos.*</li> </ul>
Friedman, Hakim, and Weinblatt (1989)	U.S.	1974-1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>•crime increased in localities more accessible to Atlantic City after the introduction of casinos in Atlantic City.*</li> </ul>
Gazel, Rickman and Thompson (2001)	U.S.	1981-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>•increase in total index crimes due to Indian casinos.*</li> <li>•statistically insignificant increase in the two major components of total index crimes, property and violent crimes due to Indian casinos.</li> <li>•increase in total non-index crimes due to Indian casinos.*</li> <li>•increase in index and non-index crimes in non-casino counties nearest casino counties.*</li> </ul>
Giacopassi and Stitt (1993)	U.S.	1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant increase in total UCR violent crimes due to riverboat casinos.*</li> <li>•increase in total UCR property crimes (riverboat casinos affected two of the four crime categories).*</li> <li>•statistically insignificant increase in economic crimes due to riverboat casinos (riverboat casinos affected only two of 19 categories).</li> </ul>
Giacopassi, Stitt and Nichols (2000)	U.S.	1990's (various)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant or statistically significant and negative change in 73% of Part I crime cases after introduction of casinos.**</li> <li>•positive change in 27% of the Part I crime cases after introduction of casinos.*</li> <li>•statistically insignificant or statistically significant and negative change in 54% of Part II crime cases after introduction of casinos.**</li> <li>•positive change in 46% of the Part II crime cases after introduction of casinos.*</li> </ul>
Hakim and Buck (1989)	U.S.	1972-1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>•statistically insignificant positive effect on total crime in Atlantic City</li> </ul>

			and the 63 counties surrounding Atlantic City after introduction of casinos in Atlantic City. • positive effect on the individual categories of violent crimes, larceny, auto theft and robbery, but not burglary, in Atlantic City and 63 counties surrounding Atlantic City after introduction of casinos in Atlantic City.* • the less accessible (in minutes of driving time) a community is to Atlantic City, the lower the effect of Atlantic City casinos on crime rates in all categories.*
Ochrym (1990)	U.S.	1967-1987	• mean crime rates for three tourist destinations, one of which was Atlantic City, were not significantly different from one another. • mean crime rates between three tourist and two non-tourist destinations were significantly different from one another. • the introduction of casinos in Atlantic City resulted in significant increases in rape, robbery, assault and larceny.
Stitt, Giacompassi and Nichols (2000)	U.S.	1990's (various)	• statistically insignificant or statistically significant negative change in all crimes after introduction of casinos in 62% of the cases. • statistically significant positive change in all crimes after introduction of casinos in 38% of the cases.
Stitt, Nichols and Giacompassi (2003)	U.S.	1990's (various)	• statistically insignificant or statistically significant negative difference in all crime between casino and non-casino control counties after introduction of casinos in 72% of all crime cases. • statistically significant and positive difference in all crime between casino and non-casino control counties after introduction of casinos in 28% of the cases. • statistically insignificant or statistically significant and negative difference in Part I crime between casino and non-casino control counties after introduction of casinos in 72% of the cases. • statistically significant and positive difference in Part I crime between casino and non-casino control counties after introduction of casinos in 28% the cases • statistically insignificant or statistically significant and negative difference in Part II crime between casino and non-casino control counties after introduction of casinos in 72% of the cases. • statistically significant and positive difference in Part II crime between casino and non-casino control counties after introduction of casinos in 28% the cases
<b>Lottery Effect</b>			
Mikesell and Priog-Good (1990)	U.S.	1970-1984	increase in property crime from presence of a <i>state lottery</i> .*: 3%
*statistically significant **mixed, significant and negative change or insignificant			

As can be seen from this summary, the results are varied with respect to the effect of casinos on crime, with findings of no change, increases and decreases in crime with the introduction of casino gambling. The question of whether increased tourism or characteristics particular to casinos are related to crime was investigated in one of the studies reviewed (Ochrym, 1990). In that study, no difference in crime rate was detected between Atlantic City (with casinos) and two other New Jersey tourist destinations. This study also found an increase in crime in Atlantic City due to tourism. In the lone study on the relationship of lotteries to crime (Mikesell and Priog-Good), crime was found to increase 3% with the presence of a state lottery.



# **CHAPTER 9**

## **PROBLEM GAMBLING**

## 9. PROBLEM GAMBLING

### 1. Introduction

Problem or pathological gambling can be broadly defined as “an impulse control disorder consisting of consistent and recurrent maladaptive gambling behavior that disrupts family, personal, or vocational pursuits.”<sup>18</sup>

In virtually all jurisdictions where commercial gambling is permitted, governments have become increasingly concerned with the issue of problem gambling in recent years. Indeed, governments have increasingly moved toward the position that protections of consumers of various kinds, including the “protection of the vulnerable” from problem gambling, has become a primary concern in gambling policy. Moreover, as commercial gaming industries increasingly become part of mainstream entertainment offerings, this sentiment is likely to grow in political importance. Furthermore, as jurisdictions experiment with policies, regulations, and constraints with the intent of mitigating problem and pathological gambling, we are likely to see greater attention paid to the efficacy of such strategies in realizing their objectives.

Most EU jurisdictions to date have sought to discourage—or at least not to encourage—excessive gambling by substantially restricting the quality and availability of gambling services that can be provided. This has been true of casinos and machine gambling permitted in arcades and bars, as well as with betting and lottery services. European jurisdictions and policy makers have also been aware of the potential for other negative social impacts associated with commercial gambling industries, such as participation by organized crime, money-laundering, loan-sharking, fraud and tax evasion. This has led to policies that constrain commercial gambling industries so that those which are permitted and licensed can be easily and effectively regulated. As a by-product, this has reinforced the tendency to authorize only a limited number of commercial gambling licenses or outlets. In the same spirit, governments have typically regulated quite strictly such matters as who may work in gambling enterprises, where gambling may be conducted, and what kind of gambling services can be offered. Concerns with problem gambling issues are likely to be increasingly cited in the future as reasons for maintaining tight regulation in these areas.

This suggests that—for such restrictive policies to be effective—they must have an evidence-based and scientific foundation on which to base regulations and other market constraining rules. Unfortunately, this is an area that, until quite recently, did not receive much serious attention from scholars and from the research community. There is still relatively little peer-reviewed research available on problem gambling in the EU as a whole, though there is a growing body of literature primarily aimed at the this issue in English speaking countries (i.e. United States, Canada, Australia, New Zealand, and the United Kingdom)<sup>19</sup>.

For the most part, most EU Member States have neither carried out prevalence studies nor put into place explicit strategies for developing a greater understanding of the causal or contributing factors to problem and pathological gambling within their borders. In light of changing legal principles and political sentiments, along with jurisprudence pressures from within the EU, one can expect that this situation will change rapidly in the near future.

---

<sup>18</sup> Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fourth Edition (DSM-IV). Washington, D.C.: American Psychiatric Association (1994.)

<sup>19</sup> See Appendix II.g.

A general discussion of some of the main themes in the peer-reviewed scientific literature on problem gambling is presented below. It will be helpful, however, first to sketch briefly the historical background which has led to the situation in which EU jurisdictions now find themselves or are likely soon to find themselves, where problem gambling is a major issue in general debates about gambling legislation and policy.

## 2. The Historical Background on Problem Gambling and Public Opinion

Historically, governments have prohibited or restricted the legal availability of various forms of gambling because they were enforcing a code of morality—usually religious but sometimes secular— which regarded gambling as a vice. Furthermore, until relatively modern times, it was often assumed that it was the duty of government to control or eliminate vice.

As a more pragmatic view emerged, there was concern that gambling—especially in excess—would be disruptive to the general social fabric. Almost always, governments and the general public have had concerns about the capacity of gambling to render families of limited means destitute, and therefore have sought to make it especially difficult for those of lower income to gamble. In a similar vein, it has long been believed that the dangers of gambling would have disproportionate risks for the young. As a result, policy toward gambling, from an historic perspective, has often had different attitudes for enforcing prohibitions against gambling by lower income individuals and youth, than gambling by people of more substantial means and greater maturity.<sup>20</sup>

In the Member States of the EU, as in jurisdictions of North America and elsewhere, opportunities to participate in commercial gambling have been quite limited until fairly recently. There have been national lotteries, betting on horse racing, places with casinos such as Monaco and Baden-Baden, and limited amounts of charitable gambling for good causes, but—in general—legal gambling was rare. Governments regulated quite strictly such matters as who may work in the gambling business, where gambling may be conducted, what kind of gambling can be offered, who would benefit economically from the spending, and how much commercial gambling of different sorts may be made available.

In the past half century, attitudes with respect to the morality of gambling changed substantially. On the whole, there has been steady growth in the prevalence of the view that individuals should be free to decide for themselves how to spend their own time and money in pursuit of entertainment, and that it is not the business of government to impose moral codes to which they do not adhere. Rather, at least for gambling, there has been a growing consensus that the proper role of government is to protect citizens from harm at the hands of others (i.e. consumer protections) and, in some cases, to protect consumers from harming themselves (i.e. protecting the vulnerable.)

In this respect, it is important to note that governments increasingly make a distinction between gambling to excess in a manner that might be harmful, and gambling responsibly for the pleasure and the entertainment to be derived. The general approach which governments presently take is that moderate consumption of gambling activities for recreational purposes is relatively harmless, and it is only of when problems of excessive consumption emerge that governments need to take note. The specific consequence of these changes in attitude—and arguably the main reason for liberalizing gambling laws—has been the fact that public opinion no longer supports the use of extensive and expensive law enforcement resources to stop people from gambling, and broadly supports the view that government should not

<sup>20</sup> David Miers (2004), Regulating Commercial Gambling: Past, Present and Future. New York: Oxford University Press

concern itself with the vast majority of gamblers who do no obvious harm either to others or to themselves.

On the other hand, over the same period, public opinion has also increasingly demanded that the state protect people from various kinds of harm, including especially those which would once have been thought of as character defects but are now more likely to be judged to flow from psychological disorders. Consequently in Europe, as in North America and Australasia, the recent liberalization of permitted gambling has been accompanied by an increasing concern to do so only within a regulatory context which ensures that the incidence of—and harm caused by—excessive gambling is properly mitigated.

Moreover, the concern with regulating to “protect the vulnerable” in relation to problem gambling has been intensified as a consequence of technological developments. Concerns about the incidence of problem gambling have been raised with respect to the increasing popularity of electronic gambling machines in conveniently located venues and, more recently, of opportunities to gamble using the internet, mobile phones and interactive television.<sup>21</sup> Because these new forms of gambling are both continuous and highly convenient, they have the potential to tempt people to gamble excessively on impulse, especially when high stakes and prizes are available.

### **3. Consequences of Public Concerns about Problem Gambling.**

Although EU jurisdictions have been concerned in principle to minimize the negative social impacts of commercial gambling, different EU Member States differ with respect to the nature and structure of the gambling industries they have authorized, as well as with respect to their taxation policies dealing with gambling industries. There has, consequently, been no uniformity in the way the governments of EU Member States have addressed the issue of negative social impacts, including problem gambling.

Most EU countries have a single national lottery at least in part because of a belief that this provides a degree of control so that problem gambling and player protection issues can be effectively addressed. For the same reason, some countries—such as Holland, Finland, Sweden and Austria—have kept casino gambling under government ownership and control. Increasingly, those countries which have allowed a proliferation of gambling machines in convenience locations outside of casinos are seeking ways to address the perception—and perhaps the reality—that such machines are especially likely to elicit problem gambling behaviors. EU Member States are also agreed in principle that it would be desirable to be able to regulate gambling on the internet, but they have not yet agreed on how this can and should be done.

In general—as is the case in other parts of the world—EU Member States have only recognized problem and pathological gambling as a significant public health issue relatively recently. So far, they have put comparatively light regulations in place to deal specifically with this issue, and have yet only allocated limited resources to the research, treatment, public education about, and prevention of problem and pathological gambling within their societies, cultures, and social environments.

As is discussed elsewhere in this report, one important consequence of restricting the availability or quality of gambling services offerings as part of policy to protect the vulnerable,

---

<sup>21</sup> See, for example, Griffiths, M. (1999), “Gambling technologies: Prospects for problem gambling,” *Journal of Gambling Studies*, 15, 265–284., and Griffiths, M., & Wood, R. (2000), “Risk factors in adolescence: The case of gambling, videogame playing, and the Internet,” *Journal of Gambling Studies*, 16, 199–225.

is to create market conditions where gamblers pay more for gambling services than would be the case in less restrictive competitive environments. As a by-product of such conditions, excess profits can be made. Typically, both gambling service providers and governments financially benefit by such restrictions, in comparison to the more competitive alternatives, by capturing the economic rents created by the restrictions through statutory privileges and contractual relations.

Under the broad economic principles of the EU, commerce is to be governed by the concepts of “free and fair trade.” This suggests that there cannot be discrimination in the provision of services against organizations from other Member States with respect to access to particular markets, unless explicit exceptions are granted and can be justified. Because of its perceived and real “moral” challenges, gambling services have been delegated such exceptional status. As a result, many of the gambling services sectors in Member States are characterized by commercial arrangements that would be unacceptable in law in other commercial sectors in the EU.

The essence of recent European Court of Justice findings in cases such as *Gambelli* is that the exceptional status accorded to gambling services sectors can only be justified if the policy of the Member State is indeed to protect their citizens from the dangers associated with the commodity so protected. (It is not enough to justify discrimination, or monopoly privileges, on the basis that the revenues thus generated are allocated for “good causes.”) Furthermore, the restrictions on fair and free trade must be *in proportion* to the loss of economic welfare that accrues to the EU at large because of such uncompetitive policy.

*Proportionality* implies that the existing economic and legal arrangements that create the uncompetitive conditions are indeed the most efficient way to mitigate the adverse and unintended social impacts associated with permitted gambling services. This in turn implies that those factors to be mitigated are measurable, and that the particular strategies to be implemented can be empirically tested for their efficacy. At present, the state of knowledge and research within the EU on the prevalence levels of problem gambling and the effectiveness of policies intended to deal with it are not at an adequate level to justify such a clear causal path.

One of the challenges around this issue is that, even with peer-reviewed academic research on problem gambling and its social costs, it may still be difficult to segregate scientific findings from the hidden (or no so hidden) agendas of researchers or institutions.<sup>22</sup> This can be a major obstacle to the generation of evidence-based policy because serious attempts at trying to provide relevant evidence may come under attack by those who have an economic or political interest in discrediting the findings.

In summary, concerns over problem gambling issues ensure that proposals to change gambling law—or to allow new technologies linked to gambling services—will be controversial. Without a substantial base of knowledge that could emerge from a growing body of peer-reviewed research on problem gambling and related issues, such controversies will too often be characterized by claims and counter-claims which are not warranted by hard evidence, because the hard evidence would not yet be available.

---

<sup>22</sup> See, for example, Kindt, J.W. (2001), “The costs of addicted gamblers: should the states initiate mega-lawsuits similar to the tobacco cases?” *Managerial And Decision Economics*, vol. 22, pp. 17-63, and Eadington, W.R., “Comment on ‘The costs of addicted gamblers: Should the states initiate mega-lawsuits similar to the tobacco cases?,’” in *Managerial and Decision Economics*, vol. 25, pp. 191-196 (2004)

#### 4. Obstacles to Measuring Problem Gambling and its Costs

The two most important obstacles to measuring prevalence accurately are that there is as of yet no “gold standard” for measuring problem gambling, i.e. there is no internationally agreed upon and culturally neutral instrument that has yet emerged. The South Oaks Gambling Screen (SOGS), which is probably the most widely used instrument, has been widely criticized for various shortcomings, and in some jurisdictions, it has been abandoned in favor of more tailored instruments.<sup>23</sup>

Such instruments also have difficulties in implementation because when people are asked about their gambling behavior, they may have a high propensity to answer untruthfully either out of shame or because they are genuinely deceiving themselves about their gambling behavior and its effects on their lives. For example, the Australian Productivity Commission reported that 30% of addictive gamblers in recovery said that if they had been asked to fill in a problem gambling survey while they were still gambling, they would have lied.<sup>24</sup>

Once one has measured prevalence rates, there is still the more subtle and difficult issue of determining what is an appropriate measure of social cost associated with gambling, and how it should be interpreted. There are also serious difficulties in attributing causality to the incidence of problem gambling. Indeed, there is still an absence of consensus on whether particular venues (i.e. casinos), games (i.e. video poker), or availability (i.e. expanded legalization) increase or decrease the incidence or prevalence of problem gambling.<sup>25</sup>

#### 5. Areas of Published Literature in Problem Gambling Research

Though there is only limited research available on the economic and cost-benefit implications of problem gambling,<sup>26</sup> there is a substantial body of work that has emerged since the mid-1990s in other disciplines. No attempt is made here to summarize the content of findings of the existing body of scientific literature on problem and pathological gambling, but it is worth noting the areas that have attracted the greatest recent attention.

Considerable effort has been devoted to establishing and measuring prevalence rates of problem and pathological gambling in various jurisdictions throughout the world.<sup>27</sup> A few of

<sup>23</sup> See, for example, Culleton, R.P. (1989), “The prevalence rates of pathological gambling: A look at methods,” *Journal of Gambling Behavior*, 5, 22–41; Smith, G. J., & Wynne, H. J. (2002), “Measuring Gambling and Problem Gambling in Alberta Using the Canadian Problem Gambling Index,” Alberta Gaming Research Institute, retrieved at <http://gaming.uleth.ca/>; and Koeter, M. J. W., de Fuentes-Merillas, L., Schippers, G. M., & van den Brink, W. (2003), “Severity of gambling addiction: Development of a new assessment instrument,” *World Psychiatry*, 2, 6 (Supplement 1).

<sup>24</sup> Productivity Commission (1999), *Australia’s Gambling Industries*, Report No. 10, AusInfo, Canberra.

<sup>25</sup> Volberg, R. A. (2004), “Fifteen years of problem gambling prevalence research: What do we know? Where do we go?” *eGambling*, 10  
[http://www.camh.net/egambling/issue10/ejgi\\_10\\_volberg.html](http://www.camh.net/egambling/issue10/ejgi_10_volberg.html)

<sup>26</sup> Eadington, W.R. (2003), “Measuring Costs from Permitted Gaming: Concepts and Categories in Evaluating Gambling’s Consequences”, *Journal of Gambling Studies*, 19, 185–213; Walker, D.M. and Barnett, A. H. (1999), “The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective”, *Journal of Gambling Studies*, 15, 181–212; Henriksson, L., E., (2001), “Gambling in Canada: Some insights for cost-benefit analysis,” *Managerial & Decision Economics*, 22, 113.

<sup>27</sup> See in particular Shaffer, H.J., Hall, M.N. & Vander Bilt, J. (1999), “Estimating the prevalence of disordered gambling behavior in the United States and Canada: A research synthesis,” *American Journal of Public Health* 89 (9), 1369–1376; Orford, J., Sproston, K., Erens, B., White, C. & Mitchell, L. (2003), *Gambling and Problem Gambling in Britain*. London: Brunner-

these have been undertaken in EU countries, and are therefore of particular interest to this study.<sup>28</sup>

There is a strong degree of consistency across national borders and cultures, with the prevalence of the most serious types of problem gambling (pathological gambling, or level 3 gambling) typically at one percent or less of the adult population. A considerable number of studies have examined problem and pathological gambling from the context of a public health issue, suggesting that governments and policy makers need to be more pro-active in exploring problem and pathological gambling in greater detail among vulnerable groups and subcategories, and devising tailored strategies with broad mitigation as a desired outcome.<sup>29</sup>

Various studies have examined pathological gambling within the context of particular subgroups such as youth, the elderly, or particular ethnic groups, and have noted differing degrees of vulnerability linked to additional variables such as education, ADHD, or parental history of problem gambling.<sup>30</sup> Issues of multiple addiction and co-morbidity have received considerable attention, with findings that suggest a relatively strong tendency for people to experience addictive behavior over a number of substances. This raises important questions about both causality and about the proper way to offer treatment for co-morbidity subjects.<sup>31</sup>

There has also been considerable attention paid to genetics and pathological gambling<sup>32</sup> as well as to neurobiological linkages to problem and pathological gambling.<sup>33</sup> These are

- 
- Routledge; and the various reports and published articles by Rachel Volberg, listed in Appendix II.g.
- 28 Abbott, M.W., Volberg, R.A. & Rönnerberg, S. (in press), "Comparing the New Zealand and Swedish national surveys of gambling and problem gambling," *Journal of Gambling Studies*; Bondolfi, G., Osiek C. & Ferrero, F. (2000), "Prevalence estimates of pathological gambling in Switzerland," *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 101 (6), 473–475; Volberg, R.A., Abbott, M.W., Rönnerberg, S. & Munck, I.M. (2001), "Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden," *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 104 (4), 250–256.
- 29 Korn, D., & Shaffer, H. (1999), "Gambling and the health of the public: Adopting a public health perspective," *Journal of Gambling Studies*, 15, 289–365; Shaffer, H. J., & Korn, D. A. (2002), "Gambling and related mental disorders: A public health analysis," *Annual Review of Public Health*, 23, 171 – 212.
- 30 Gupta, R., & Derevensky, J. (1998), "Adolescent gambling behaviour: A prevalence study and examination of the correlates associated with excessive gambling," *Journal of Gambling Studies*, 14, 319–345; Emerson, M. O. & Lauderdale, J. C. (1996), "Gambling and problem gambling among adult Minnesotans: Changes 1990 to 1994," *Journal of Gambling Studies*, 12 (3), 291–304; Messerlian, C., Derevensky, J., & Gupta, R. (2005), "Youth gambling problems: A public health framework," *Health Promotion International*, 20(1), 69-79; Volberg, R. A. (1994), "The prevalence and demographics of pathological gamblers: Implications for public health," *American Journal of Public Health*, 84, 237–241.
- 31 Welte, J. W., Barnes, G. M., Wieczorek, W. F., Tidwell, M., & Parker J. (2001), "Alcohol and gambling among U.S. adults: Prevalence, demographic patterns and comorbidity," *Journal of Studies on Alcohol*, 62, 706–712; Steinberg MA, Kosten TA, Rounsaville BJ (1992), "Cocaine abuse and pathological gambling," *Am J Addict* 1(2):121-132; Feigelman W., Kleinman P. H., Lesieur H. R. et al. (1995), "Pathological gambling among methadone patients," *Drug Alcohol Depend* 39(2):75-81; Petry, N. M. (2001), "Substance abuse, pathological gambling, and impulsiveness," *Drug Alcohol Depend* 63(1):29-38; Crockford, D. N., & el-Guebaly, N. (1998), "Psychiatric comorbidity in pathological gambling: A critical review," *Canadian Journal of Psychiatry—Revue Canadienne de Psychiatrie*, 43, 43–50.
- 32 Comings, D. E. (1998), "The molecular genetics of pathological gambling," *CNS Spectrums* 3(6):20-37; Eisen S. A., Slutske W. S., Lyons M. J. et al. (2001), "The genetics of pathological gambling," *Semin Clin Neuropsychiatry* 6(3):195-204; Slutske W. S., Eisen S., True W. R. et al. (2000), "Common genetic vulnerability for pathological gambling and alcohol dependence in men," *Arch Gen Psychiatry* 57(7):666-673.
- 33 Potenza M. N. (2001), "The neurobiology of pathological gambling," *Semin Clin Neuropsychiatry* 6(3):217-226; Potenza M. N. (in press), "Pathological gambling-clinical aspects and

potentially cutting new ground in the understanding of maladaptive gambling behavior, and are opening the door to possible new treatments, and well as a greater understanding of the phenomenon itself. For example, it is plausible that as the body of scientific knowledge advances in these areas, we may increasingly understand that problem and pathological gambling is something that some people are pre-disposed to encounter because of their genetic make-up or because of levels of activity in the pre-frontal cortex of their brain.

Other studies have examined brain-chemistry linkages to pathological gambling, increasingly suggesting that, at least for some pathological gamblers, it may be less a behavioral issue than a physiological one. Recent studies have linked drugs used for the treatment of Parkinson's disease to pathological gambling behavior,<sup>34</sup> as well as to drugs that seem reduce the urge to gamble.<sup>35</sup>

Should the research results in genetics, neurobiology, and psychopharmacology continue with positive and increasingly definitive findings, then it suggests that problem and pathological gambling may be far more curable than previous research and experience has suggested, by way of combinations of counseling, drug protocols, and enforced abstinence for people with certain vulnerable characteristics.

Indeed, research published in 2006 suggests that certain drug protocols have demonstrated promising results in the treatment of pathological gambling.<sup>36</sup> If these patterns of cause and effect prove to be significant in the aggregate for explaining problem and pathological gambling, then policy strategies for efficacious treatment of such cases may become increasingly clear.

## 6. The Relationship between the Availability of Commercial Gambling Opportunities and Problem Gambling

The research evidence suggests that most people who gamble do so in such a way as to enhance their enjoyment of life, and without causing themselves significant harm. A minority of the population gambles in a manner that causes substantial harm to themselves and their families, and such individuals find it unusually difficult to stop or to control their gambling. In a minority of these cases, the harm caused by severe pathological gambling is as devastating as that caused by alcoholism and other addictions.

It is a matter of judgment to decide to what extent restricting freedom of choice for the majority of people who gamble harmlessly is justified in the hope of protecting a minority who might otherwise gamble excessively. However, prohibition and restriction of opportunities to gamble clearly do not eliminate the incidence of problem gambling. It is not known whether or to what extent, if any, they reduce it.

---

neurobiology," In: Handbook of Medical Psychiatry, Soares J, Gershon S, eds. New York: Marcel Dekker Inc.

<sup>34</sup> Dodd, M. L.; Klos, K. J.; Bower, J. H.; Yonas E. Geda, Y. E.; Josephs, K. A.; Ahlskog, J. E., "Pathological Gambling Caused by Drugs Used to Treat Parkinson Disease," Archives of Neurology, Sep 2005; 62: 1377 - 1381.

<sup>35</sup> Kim S. W. , Grant J. E. (2001), "The psychopharmacology of pathological gambling," Semin Clin Neuropsychiatry 6(3):184-194; Kim S. W., Grant J. E., Adson D. E., Shin Y. C. (2001), "Double-blind naltrexone and placebo comparison study in the treatment of pathological gambling," Biol Psychiatry 49(11):914-921.

<sup>36</sup> Grant. J. E., Potenza M. N., Hollander, E., Cunningham-Williams, R., Nurminen, T., Smits, G., and Kallio, A. (2006), "Multicenter Investigation of the Opioid Antagonist Nalmefene in the Treatment of Pathological Gambling," Am J Psychiatry 163: 303-312



It is plausible to think that some people who have a psychological, genetic, or neurobiological propensity to become problem gamblers are more likely to be elicited by certain kinds of legal and regulatory frameworks than others. Evidence and casual observation suggest that the risk of developing a gambling problem increase if gambling opportunities:

- are continuous
- offer frequent prizes
- offer what are perceived to be high prizes
- allow large sums to be staked
- allow credit to be used
- are located in venues where people are likely to gamble on impulse
- are introduced without an accompanying public education campaign which makes people aware of the dangers of gambling and how to avoid them.

No form of gambling is risk-free, but one can deduce that casino games are riskier than betting on sporting and other events, and betting on events is riskier than buying weekly lottery tickets. Casino games are safer if they are offered at a single venue where people must make a conscious decision in advance to visit rather than simply encountering an opportunity to gamble while undertaking other activities, i.e. gaming machines in a bar. They are less safe in venues that are close to where people live and work. They are less safe in venues—such as supermarkets and bars—where people go for other purposes and may be more readily tempted to gamble on impulse.

The introduction or expansion of casinos does not necessarily lead to an increase in problem gambling. A study by Volberg on the introduction of casinos and gaming machines in Montana, North Dakota, Oregon and Washington State compared problem gambling rates before and after the introduction of casinos or gaming machines.<sup>37</sup> She found that in Montana and North Dakota the incidence of problem and pathological gambling—as measured by the South Oaks Gambling Screen—increased substantially. In Montana, which had the largest increase, problem gambling grew from 2.2% of the adult population to 3.2%, and pathological gambling from 0.7% to 1.6%. However, in Oregon, numbers for problem and pathological gamblers declined from 3.3% to 2.3% for problem gamblers and from 1.4% to 0.9% for pathological gamblers. The critical variable, according to Volberg, was whether the introduction of casinos was accompanied by the provision of services for problem gamblers, including programs to enhance public awareness about gambling and its dangers.

Volberg's findings—that the introduction of casinos or gaming machines does not necessarily lead to an increase in problem gambling—is replicated in the study which she undertook with Abbott into the incidence of problem gambling in New Zealand. They found that, before and after the introduction of casinos—where problem gambling services were extensive—problem gambling numbers decreased.<sup>38</sup>

In summary, the evidence linking expanded gambling opportunities to problem gambling is scientifically inconclusive, though there is some ad hoc evidence (i.e. number of Gamblers Anonymous meetings, hotline calls, etc.) suggesting that increases in availability leads to increases in the level of problem gambling. This is clearly an area where greater scientific research is needed to clarify the underlying cause-effect relationships.

<sup>37</sup> Volberg, R. A. 2001. *Gambling and Problem Gambling in North Dakota: A Replication Study, 1992 to 2000*. Report to the North Dakota Office of the Governor. Bismarck, ND: Office of the Governor

<sup>38</sup> Abbott, M. W., & Volberg, R. A. (1996), "The New Zealand National Survey of problem and pathological gambling," *Journal of Gambling Studies*, 12, 143–160.

## 7. Availability of Services for Problem Gamblers

Researchers for this report received little information about the availability of problem gambling services as a result of our inquiries either from government or from service providers. The information that follows has been extracted from published sources including chapter three of a report prepared for the Gambling Industry Charitable Trust in the United Kingdom.<sup>39</sup>

There are four main categories of service or program which jurisdictions tend to put into place on either a statutory or a voluntary basis in order to mitigate harm caused by problem gambling: treatment; public awareness and prevention; training; and research.

It is only in the UK's Gaming Act 2005 that provision is made to ensure that all these activities are developed and funded through the establishment of an industry body—the Responsibility in Gambling Trust— (RIGT, formerly the Gambling Industry Charitable Trust) and through the requirement that licensees demonstrate social responsibility.

The two other European jurisdictions which have significant responsible gambling programs authorized by the government are Holland and Sweden where the casinos industry as well as the lottery are owned by the state. Otherwise, from our findings, EU jurisdictions treat problem gambling in the context of the mental health services as are provided. Also, some jurisdictions have self-help groups for compulsive gamblers based on the program of Gamblers Anonymous or Alcoholics Anonymous.

In various Member States, there are established services available for problem gamblers. For example, in the UK, The Netherlands, France and Sweden, there are help-lines available for problem gamblers, as well as dedicated out-patient treatment services. In the UK, these are mainly offered through the service provider GamCare, which also operates the helpline. In The Netherlands, they are offered through the Jellinek Foundation which specializes in all addictions. In France, the helping service SOS Joueurs offers a variety of services over the internet and other information for problem gamblers. In Sweden, such services are offered through local organizations financed by local communities. Furthermore, research and education programs are offered in Sweden through the National Institute of Health and the Spel Institutet. Gordon House in the UK, as far as we were able to determine, is the only charitable organization which offers in-patient treatment for compulsive gamblers in the EU. Increasingly, help for problem gamblers in all these jurisdictions is being made available on the internet.

The following information is offered to the extent that it may be of interest:

- Dutch mental health services in total treated 3,941 problem gamblers in 2001 compared with 25,510 people with alcohol problems and 36,658 people with drug problems
- GamCare's helpline recorded 14,915 calls in 2004, of whom by far the largest number learnt of the service through the Yellow Pages
- GamCare treated 239 new clients on a face-to-face basis in 2004.

<sup>39</sup> Collins, P. et al (2003), *Towards a Strategy for Addressing Problem Gambling in the UK: A Report to the Gambling Industry Charitable Trust*, The Responsibility in Gambling Trust, <http://www.rigt.org.uk/>

## 8. Methodological Problems in Addressing Problem Gambling

The following is offered as an example of the difficulties inherent with non-scientific considerations that affect the quality of published research in the area of problem gambling. One can argue that the process of peer-reviewed refereeing reduces the incidence of compromise in the research process.

The report produced by NORC (National Opinion Research Center) was commissioned by, and submitted to, the (U.S.) National Gambling Impact Study Commission (NGISC) in April 1999.<sup>40</sup> The major purpose of this study was to conduct a comprehensive national survey to update and expand upon a prior survey conducted in 1975 (published in 1976) by the University of Michigan Survey Research Center, for the Commission on the Review of the National Policy toward Gambling.<sup>41</sup>

To achieve the goals of the NGISC, the sample size for the study was based on a number of factors: number of households with adult females and adult males, population of the two strata – lottery and non-lottery states, expected number of pathological and problem gamblers among males and females, distance to major gambling facilities, and the expected number of completed interviews (NORC 1999, Appendix B). It is important to note that one of the criteria used by NORC was the expected number of pathological and problem gamblers. It should also be noted that the NORC report states that: "...as the data collection progressed, we determined that we would achieve our sampling objectives without the safety margin; thus we never released these cases" (NORC 1999, Appendix B).

The NORC sample started out with 11,500 RDD (random digit dial numbers) of households stratified by lottery and non-lottery states. Of the initial 11,500 RDD households, 80%—or 9,200 numbers—were initially assigned for data collection, holding an additional 20%—or 2,300—in reserve to provide a safety margin. The completion rate of 2,417 for the 4,358 working residential numbers was 56%. The assumption was that there was no bias in the large group of non-respondents (respondents), an assumption which could not be tested. This is a problem common to all primary data surveys and not just to the NORC survey.

As was pointed out in the NORC report, the sample size for the problem and pathological groups (30 problem gambler and 21 pathological gambler respondents) is too small for generalizable analysis. This result seems somewhat unexpected (even though NORC stated that it was expected) since the sample was designed using—as one of the criteria—the expected number of problem and pathological gamblers. It should also be pointed out that even though the sample size was small it was, by design, unbiased (under certain qualifying assumptions concerning the 44% non-respondents).

Under pressure from the National Gambling Impact Study Commission, NORC increased the sample size of problem and pathological gamblers, and supplemented their sample with an intercept sample of gambling facility patrons, stratified by lottery and non-lottery states and at various gaming facilities in the United States. But this was not a random sample (equally likely to be selected) of households, such as the RDD sample. Intercept samples are not truly random and do not have well-defined statistical properties; it is therefore not possible to draw valid general conclusions for the population from their results. In addition, the interviews were conducted face-to-face, unlike the relatively more impersonal RDD telephone interviews.

<sup>40</sup> Gerstein, D.R., Volberg, R.A., Toce, M.T., Harwood, H., Johnson, R.A., Buie, T., Christiansen, E. et al. (1999), *Gambling impact and behavior study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*. Chicago: National Opinion Research Center, the University of Chicago.

<sup>41</sup> Kallick, M., Suits, D., Dielman, T. & Hybels, J. (1976), *Survey of American Gambling Attitudes and Behavior: Final Report to the Commission on the Review of the National Policy Toward Gambling*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Nonetheless, NORC combined the intercept sample, conducted to "find" more problem and pathological gamblers, with the RDD sample and used the combined sample for analysis.

This procedure is fatally flawed since the patron survey was not a truly random sample as was the RDD sample. All of the care taken to assure an unbiased random sample using the RDD method was negated when the two samples were combined. Thus, it was not possible to analyze the respondents using the combined using statistically methods.

Unfortunately, even though they acknowledged the problems with the merged sample, the NORC team still proceeded to analyze the results of the survey with respect to pathological and problem gambling. However, the results of their analysis with respect to problem and pathological gambling are not valid in terms of their ability to generalize to the target population, and therefore should not be used in research or policy analyses.

## **9. Submissions on Problem Gambling in Response to Information Requests**

As part of this study, the research team received comments and summaries of reports submitted by organizations we had approached in the information gathering phase. The following submissions are presented with the caveat that their findings need to be subject to critical analysis in a manner consistent with other research in these areas. They are presented as they were received.

### *AUSTRIA*

One of the three landers made a comparative study of before and after these soft gaming machines were introduced. In the year 1997, they found the percentage of gambling addicts was 2.1% in the addiction hospital out of all addicts. In 1998, this estimate rose to 17.9% and in 2001 to 20%. Out of all the problem gamblers, 60% were addicted to small prize automatics gaming machines. This also encourages criminal activities, where players are determined to get money to feed their gambling addiction.

One can conclude that soft gaming machines, which have no age or entry/concession control and provide very fast games with fast replay, seem to lead to a high tendency to become a gambling addict. This lander has since treated these small prize gaming machines as the same as any other gaming industry. Their opinion was that if these machines were not properly controlled, there was a very high possibility that the rate of gambling addiction could increase rapidly.

*ESTONIA*

According to a study conducted in Estonia in 2004 by Consumer Protection Board, there are about 25,000 (plus or minus 10,000) gambling addicts in Estonia, which is 2,4 % (plus or minus 1%) of the Estonian population. About 1% of those pathological gamblers are under 20 years of age. In addition to that number there is also a risk group of potential pathological gamblers of 27,250 (plus or minus 10,000) people, which is 2,6 (plus or minus 1%) of the whole population.

According to the Consumer Protection Board 2004 study, pathological gamblers are most often men between the ages of 20-44 years; they can be both entrepreneurs/executive management and skilled labour. Young people between the ages of 15-19 years are most often the group at risk of becoming gamblers. There is no specific distribution of the consumers by age group in either the earlier mentioned study or in State official statistics. Divided by the social status of the gamblers or potential gamblers, the statistics are as follows:

***Problem Gambling Statistics in Estonia 2004:***

	<b>Pathological gamblers (%)</b>	<b>Potential pathological gamblers (%)</b>	<b>Some gambling related problems (%)</b>
Entrepreneur/executive management/leading specialist	4	2	7
Specialist, civil servant, server	1	2	9
Skilled labour	6	5	19
Other employees	4		7
Student	2	5	12
Pensioner	1		4
Unemployed	3	3	14

There is no special legal protection for problem gamblers, but they can seek help from Estonian not-for-profit organisations, which provide the necessary help and information in fighting this problem, such as:

- Association of Estonian Gambling Addicts
- Information Centre for the Casino-addicts
- The Institute for Problem Gambling and Treatment [<http://www.huvi.ee/institute/>]

*FINLAND*

Sininauhaliitto (The Finnish Blue Ribbon) is a Christian-based central association for nearly one hundred member organisations, and they have about five thousand contacts from clients every day (homeless people, those having problems with alcohol or drugs, prisoners serving their sentence and prisoners who have newly been released from prison, gambling addicts, children and families who are at social risk). Services are provided through day centres, units of supportive residential accommodation (mainly dwellings or groups of dwellings, constructed with funding by state-subsidised ARAVA housing loan), and treatment and rehabilitation institutions. In addition, group activities, employment projects, camps etc. are provided.

The Finnish Blue Ribbon finances its operation by funding from RAY, through project financing from the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Labour, education administration, Church Council and the Ministry of Foreign Affairs, is also common.

The Finnish Blue Ribbon has studied problem gambling since early 1990's and has produced several studies of problem gambling with A-clinic Foundation. The latest study and the following pilot project started a helpline for problem gamblers and their relatives (Peluuri Helpline Project).

The Peluuri Helpline's reports contain information and statistics concerning 700 calls. Peluuri was operating as a pilot project from 1.9.2004 to 31.5.2005. The organisation had answered 687 calls during the first nine months. That is 45% of all incoming calls and 69% answered of calls that came during the working hours, 12 am to 6 pm.

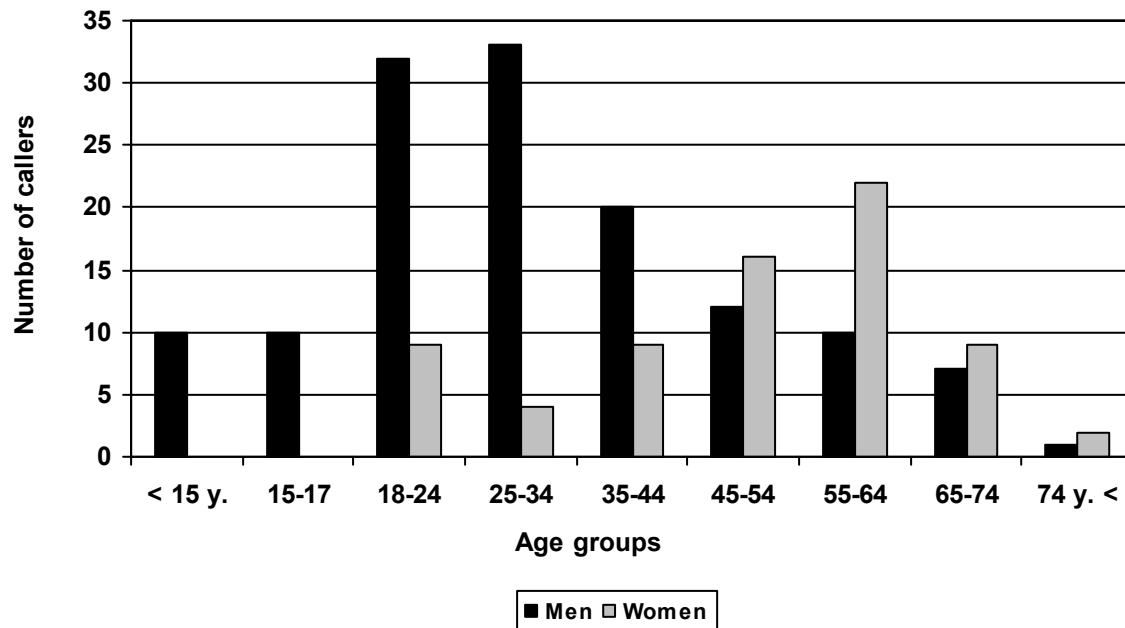
***The Addiction Helpline Callers Statistics:***

Callers	Number	% of all callers
<b>- Gender</b>		
Men	231	48 %
Women	251	52 %
All	482	100 %
<b>- Type</b>		
Gamblers	363	61 %
Relatives*	132	22 %
Professionals**	25	4 %
Other***	78	13 %
All	597	100 %

\* Relatives= relatives, parents, spouses, sons, sisters, grandparents, friends eg.

\*\* Professionals= Professionals working in the fields of social work, health care treatment media eg.

\*\* Other = Hoax calls, wrong number and the calls where the caller is not specified.

*The Gambler's Profile**Detailed Gambler's Profile:*

Gamblers age	Men, number	%	Women, number	%	All, number	%
< 15 years	10	7,4 %	0	0,0 %	10	4,9 %
15 – 17	10	7,4 %	0	0,0 %	10	4,9 %
18 – 24	32	23,7 %	9	12,7 %	41	19,9 %
25 – 34	33	24,4 %	4	5,6 %	37	18,0 %
35 – 44	20	14,8 %	9	12,7 %	29	14,1 %
45 – 54	12	8,9 %	16	22,5 %	28	13,6 %
55 – 64	10	7,4 %	22	31,0 %	32	15,5 %
65 -74	7	5,2 %	9	12,7 %	16	7,8 %
74 <	1	0,7 %	2	2,8 %	3	1,5 %
All, age and gender known	135	100 %	71	100 %	206	

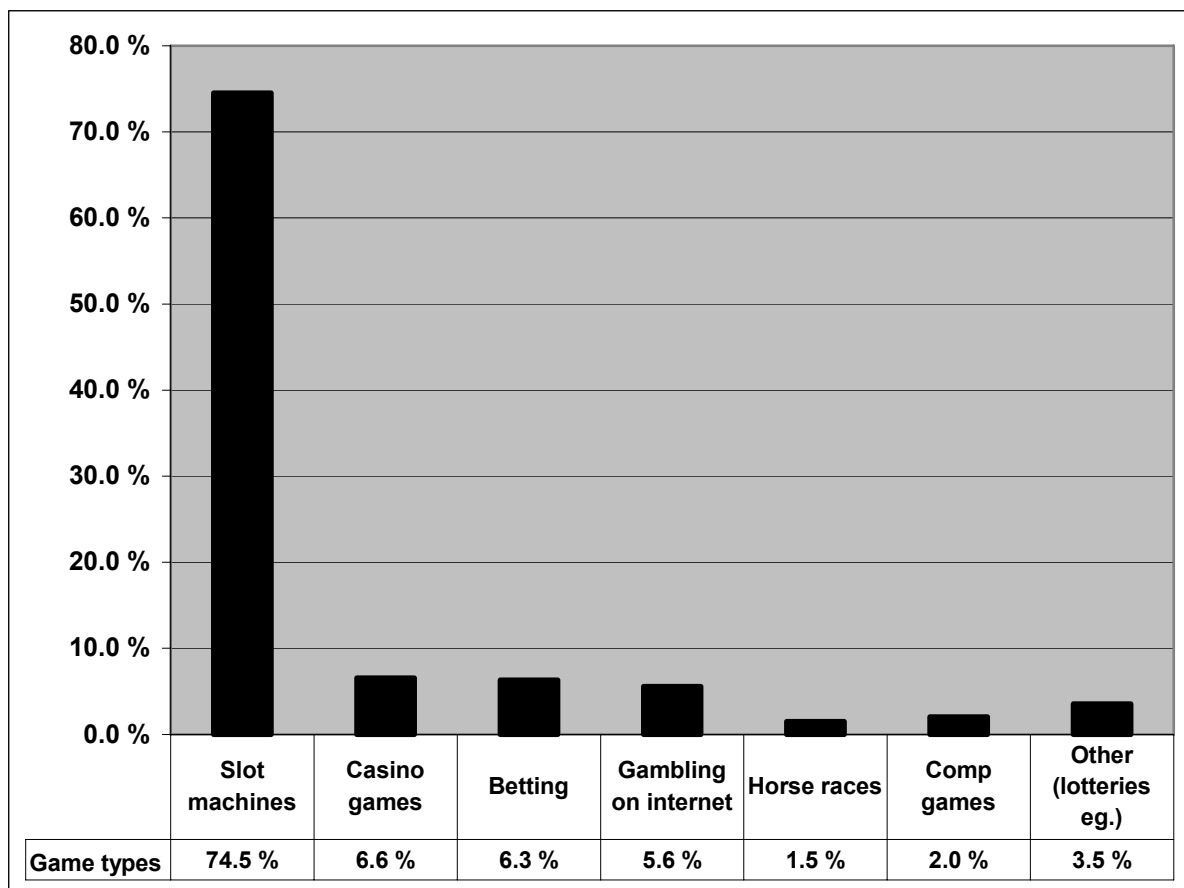
- 23% of men and 2 % of women also needed loans to finance their gambling
  - Of all gamblers that have called Peluuri Helpline 4% used illegal means to obtain money for gambling
- Almost half of women gamblers were over 55 years (47%)
  - And a quarter had mentioned having mental health problem (23%)
- 59 % of women gamblers were retired
  - Men were more often employed (57% M/22% W)
  - Unemployment was almost equal between men and women (6,8% M/6,3% W)

- 13 % of gambler callers were or had sought outpatient or inpatient treatment because of a gambling problem
- 48% of callers were referred for treatment (outpatient or inpatient), 18% to peer groups (GA eg.)

### **Type of Gambling**

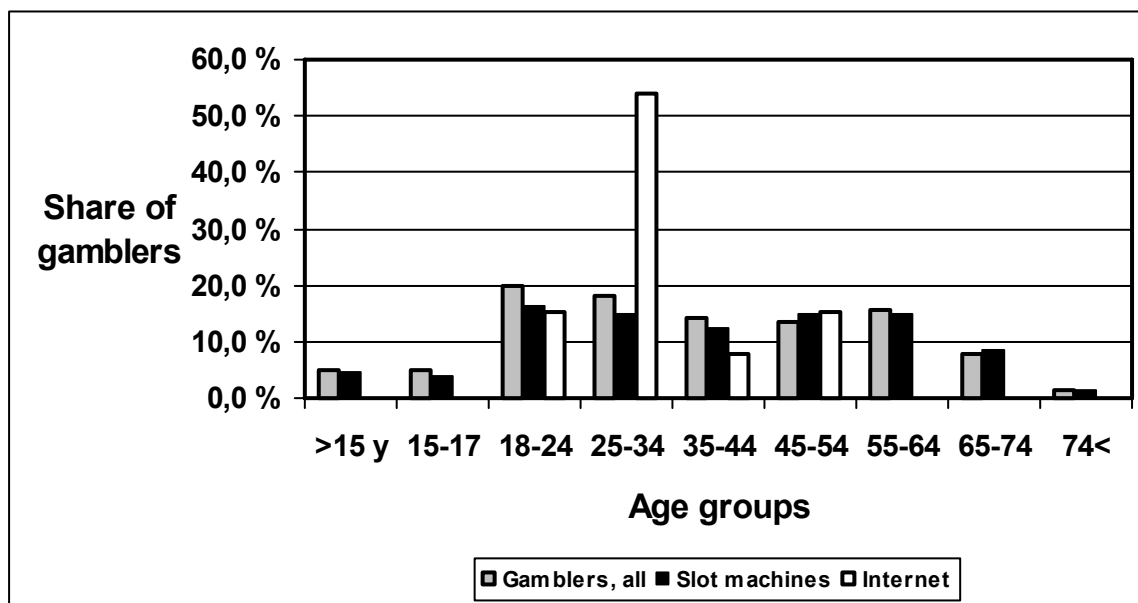
- Of all callers/gamblers 74,5% played slot machines
  - 95% of women played slot machines as primary game.
  - Betting in the calls was mostly a male activity.
  - Internet gamblers were all male.
  - Computer/video games were mostly played by men/boys and most of them also gambled.
  - Every fourth (23%) gambler said they also played other games.
    - Slot machine players seem to play less other games.

### **Participation in Different Types of Gambling:**



- More middle aged people gamble on slot machines
- Internet gambling is done mostly by young adult males



*Participation in different types of gambling by age:**UNITED KINGDOM*

The National Centre for Social Research has found from the 2001 British Prevalence Gambling Survey that Britains have a positive perception about gambling and the National Lottery in particular, where 72% of the population gambled in a year prior to the survey and 65% of the population bought a National Lottery ticket. 53% of the population had gambled in a week prior to the survey and 47% bought a lottery ticket.

Compared with many other countries it appears that the British are less likely to gamble, at least given the current regulation. While only 72% of British adults gambled in the past year, nine in ten adults do so in Sweden and New Zealand, and eight in ten in Australia. In the USA, however, it is only 63% who gamble, considerably less than in the UK.

There is only 7% of the population who are "multiple interest gamblers", one-third buy only National Lottery tickets and another third participate only in one or two activities. Men are more likely to gamble than women and 16-24 year olds and those over 65 are less likely to gamble. Different social classes exhibit different gambling preferences. In addition, the level of participation in gambling activities tends to increase along with household income until around £36,000 and after that, participation level steadied and even slightly declined.

The likely number of problem gamblers in Britain is 370,000 according to the SOGS instrument and 275,000 according to the DSM-IV, where SOGS and DSM-IV are different screening tests, estimating the prevalence of problem gambling is 0.8% (SOGS) and 0.6% (DSM-IV). Compared with other countries the prevalence of problem gambling in Britain appears to be relatively low to average.

Multivariate analysis revealed that the typical problem gambler is male, from the lowest income group, and is separated or divorced, with a parent who was or had been a problem gambler. This suggests that gambling might be regressive and problem gamblers come from an already problematic background, which can trigger not only problem gambler behaviour, but also all sorts of other behaviours.

A survey conducted by National Opinion Polls on behalf of the Department for Culture Media, and Sport during February 2004 found that the number of British citizens who had gambled during the previous year was 71%, 2% less than the number who reported they had five years previously to the British Gambling Prevalence Study. Generally fewer people are participating in most forms of gambling, with the exception of bingo, sports and events betting and greyhound race betting. The most noticeable declines are in scratch card, lotteries, gaming machines and football pools betting. The prevalence of gambling during the previous seven days has also fallen suggesting that the frequency of gambling may well have fallen for the majority of forms of gambling.

# **CHAPTER 10**

## **EUROPEAN STATISTICAL OVERVIEW**

## 10. EUROPEAN STATISTICAL OVERVIEW

### I. GROSS GAMING REVENUES

The following data represent the summary of statistical information provided either through primary sources (i.e. requests from organizations from throughout the EU), or from secondary sources, in particular GBGC (2005), Double or Quits? - Global Gaming Review 2004-2005. London: Report by Gaming and Betting Global Consultants. Note that shaded numbers in the tables below are from the GBGC secondary source, while the ones that are not shaded are from the primary sources.

These statistics are based on the best available information that the research team was able to compile. However, they are subject to revision, based on possible inaccuracies on information submitted to us as part of the research process for this project.

#### GROSS GAMING REVENUES, BY COUNTRY (€ millions)

	Total			Gaming		
Country	Gambling	Lottery	Casino	Machines	Betting	Bingo
Austria						
2000	857.31	639.00	218.31	0.00	n/a	n/a
2001	901.82	631.00	221.57	0.00	49.25	n/a
2002	893.64	605.00	227.77	0.00	60.86	n/a
2003	893.54	595.00	217.95	0.00	80.59	n/a
2004	823.32	618.00	205.00	0.00	n/a	n/a
2005		621.00				
Belgium						
2000	495.93	495.93	n/a	n/a	n/a	0.00
2001	608.11	483.33	31.31	86.35	7.13	0.00
2002	633.82	471.77	48.83	105.77	7.46	0.00
2003	679.31	485.73	47.48	136.77	9.33	0.00
2004	579.81	534.67	45.13	n/a	n/a	0.00
Cyprus						
2000	31.42	31.42	0.00	0.00	n/a	n/a
2001	64.54	39.15	0.00	0.00	25.39	n/a
2002	71.73	42.31	0.00	0.00	29.42	n/a
2003	72.58	34.06	0.00	0.00	38.52	n/a
2004	0.00	n/a	0.00	0.00	n/a	n/a

### GROSS GAMING REVENUES, BY COUNTRY (Continued, € millions)

Country	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo	Other
<b>Czech Republic</b>							
2000	414.40	98.50	58.70	229.60	20.70	1.90	5.00
2001	455.90	91.20	65.80	258.80	28.10	1.90	10.10
2002	574.80	107.60	73.30	334.10	39.00	2.00	18.80
2003	593.40	109.20	66.30	346.70	34.30	1.90	35.00
2004	640.30	96.50	67.80	374.30	46.30	1.90	53.70
<b>Denmark</b>							
2000	550.34	391.95	40.27	n/a	84.56	33.56	
2001	557.72	399.33	40.27	n/a	84.56	33.56	
2002	757.73	417.45	42.95	169.14	87.92	40.27	
2003	829.55	428.86	43.62	220.82	95.97	40.27	
2004	887.92	453.02	46.31	252.35	95.97	40.27	
<b>Estonia</b>							
2000	4.34	4.34	n/a	n/a	n/a	n/a	
2001	18.10	5.20	12.90	n/a	n/a	n/a	
2002	20.31	5.97	14.33	n/a	n/a	n/a	
2003	24.73	6.54	18.19	n/a	n/a	n/a	
2004	7.98	7.98	n/a	n/a	n/a	n/a	
<b>Finland</b>							
2000	1,135.00	441.00	19.00	506.00	169.00	n/a	
2001	1,150.24	428.00	20.00	530.00	168.00	4.24	
2002	1,201.53	450.00	21.00	552.00	174.00	4.53	
2003	1,240.87	485.00	22.00	571.00	157.00	5.87	
2004	1,282.00	515.00	25.00	581.00	161.00	n/a	
<b>France</b>							
2000	6,163.80	2,671.90	1,732.00	0.00	1,759.90	n/a	
2001	6,558.30	2,835.00	1,896.00	0.00	1,827.30	n/a	
2002	7,263.30	2,962.50	2,456.00	0.00	1,844.80	n/a	
2003	7,603.20	3,085.20	2,546.00	0.00	1,972.00	n/a	
2004	8,084.70	3,392.30	2,613.00	0.00	2,079.40	n/a	
2005	8,388.70	3,554.80	2,647.00	0.00	2,186.90	n/a	
<b>Germany</b>							
2000	7,157.74	4,897.74	n/a	2,260.00	n/a	n/a	
2001	8,348.89	5,124.92	840.04	2,285.00	98.94	n/a	
2002	8,372.04	5,013.73	942.19	2,310.00	106.12	n/a	
2003	8,420.82	4,991.22	958.67	2,335.00	135.93	n/a	
2004	6,070.22	5,114.22	956.00	n/a	n/a	n/a	
<b>Greece</b>							
2000	N/a					0.00	
2001	710.05	467.97	60.72	32.93	148.42	0.00	
2002	859.13	406.00	67.58	18.94	366.61	0.00	
2003	1,068.20	474.00	88.72	0.00	505.48	0.00	
2004	659.00	659.00	n/a	0.00	n/a	0.00	

### GROSS GAMING REVENUES, BY COUNTRY (Continued, € millions)

Country	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo
<b>Hungary</b>						
2000	313.57	127.13	29.27	134.18	22.99	N/a
2001	379.44	149.92	31.81	169.90	24.62	3.19
2002	478.88	213.81	34.11	200.20	26.52	4.24
2003	580.18	278.24	36.96	235.85	23.53	5.60
2004	580.69	242.00	39.44	273.55	25.71	N/a
<b>Ireland</b>						
2000	236.80	236.80	0.00	n/a	n/a	N/a
2001	743.88	255.80	0.00	133.45	336.21	18.42
2002	834.33	252.20	0.00	162.60	399.20	20.33
2003	1,143.64	264.90	0.00	242.69	608.91	27.13
2004	273.30	273.30	0.00	n/a	n/a	N/a
<b>Italy</b>						
2000	0.00	n/a	n/a	0.00	n/a	N/a
2001	6,667.45	5,536.96	396.02	0.00	663.55	70.92
2002	6,505.89	5,170.67	481.03	n/a	768.04	86.15
2003	6,204.71	4,502.00	616.74	n/a	974.98	110.99
2004	0.00	n/a	n/a	n/a	n/a	N/a
<b>Latvia</b>						
2000	42.42	2.91	4.01	34.64	0.01	0.85
2001	46.66	3.24	4.20	38.22	0.11	0.89
2002	51.94	3.52	4.91	42.03	0.17	1.09
2003	66.83	4.16	7.11	52.83	1.16	1.35
2004	93.69	5.17	9.64	75.38	1.66	1.60
<b>Lithuania</b>						
2000	18.88	18.88	n/a	n/a	n/a	N/a
2001	26.92	24.98	0.90	0.00	1.03	N/a
2002	29.33	24.51	3.38	0.00	1.44	N/a
2003	40.72	24.69	13.52	0.49	2.03	N/a
2004	31.92	27.33	n/a	2.56	2.04	N/a
<b>Luxembourg</b>						
2000	0.00			n/a	n/a	N/a
2001	55.42	14.19	41.24	n/a	n/a	N/a
2002	73.43	13.43	60.00	n/a	n/a	N/a
2003	96.58	18.68	77.91	n/a	n/a	N/a
2004	0.00	n/a	n/a	n/a	n/a	N/a
<b>Malta</b>						
1999		24.71	12.42	0.00		
2000	38.72	21.67	17.05	0.00	n/a	n/a
2001	143.11	24.07	16.43	0.00	102.39	0.23
2002	124.05	23.15	21.52	0.00	78.77	0.61
2003	113.92	23.88	23.27	0.00	65.92	0.85
2004	1.13	n/a	n/a	0.00	n/a	1.13

### GROSS GAMING REVENUES, BY COUNTRY (Continued, € millions)

Country	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo
<b>The Netherlands</b>						
2000	1,121.10	599.1	504.30	n/a	17.7	n/a
2001	1,850.00	670.6	600.50	549.00	17.9	12
2002	1,948.20	724.1	672.80	532.00	19.3	n/a
2003	2,064.50	783.2	699.40	564.00	17.9	n/a
2004	2,084.30	819.7	681.70	565.00	17.9	n/a
<b>Poland</b>						
2000	400.13	277.24	51.08	48.16	20.08	3.59
2001	403.53	272.91	45.56	53.72	28.33	3.02
2002	423.78	285.88	45.35	52.39	37.62	2.54
2003	432.41	295.39	44.54	52.70	37.69	2.09
2004	460.25	305.72	49.06	59.30	44.55	1.62
<b>Portugal</b>						
2000	368.60	n/a	256.00	n/a	n/a	112.60
2001	1,316.57	741.26	285.68	162.14	15.07	112.43
2002	1,389.60	770.54	315.74	161.98	13.35	127.99
2003	1,434.38	801.98	301.01	200.67	10.65	120.08
2004	1,424.10	1,003.26	299.47	n/a	10.49	110.89
<b>Slovakia</b>						
2000	69.00	69.00	n/a	n/a	n/a	n/a
2001	153.58	71.00	54.32	28.24	0.02	n/a
2002	177.50	67.00	72.70	37.78	0.02	n/a
2003	216.15	71.00	95.48	49.64	0.03	n/a
2004	76.00	76.00	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Slovenia</b>						
2000	218.30	29.23	170.03	19.04	n/a	n/a
2001	237.83	36.05	178.62	23.16	n/a	n/a
2002	253.20	43.78	187.02	22.39	n/a	n/a
2003	264.48	38.19	193.23	33.06	n/a	n/a
2004	318.61	50.71	206.47	61.43	n/a	n/a
<b>Spain</b>						
2000	1,565.28	1,167.60	397.68	n/a	n/a	n/a
2001	4,275.93	1,234.90	123.28	2,241.58	40.36	635.81
2002	4,859.51	1,212.50	343.38	2,591.97	48.54	663.12
2003	4,886.81	1,126.40	320.91	2,550.00	62.26	827.24
2004	1,437.16	1,144.10	293.06	n/a	n/a	n/a
<b>Sweden</b>						
2000	1,380.00	670.50	53.90	88.40	491.80	69.20
2001	1,434.00	690.20	53.70	153.10	488.30	65.90
2002	1,522.00	701.60	83.90	194.10	477.40	63.90
2003	1,584.00	664.20	124.90	224.10	506.70	63.30
2004	1,599.00	645.50	137.20	235.40	513.40	66.90

### GROSS GAMING REVENUES, BY COUNTRY (Continued, € millions)

#### Country UK

2000	10,523.73	3,698.00	897.29	1,840.00	2,875.61	1,212.82
2001	9,906.88	3,621.00	858.96	2,227.69	2,602.24	597.00
2002	11,266.77	3,527.00	960.87	1,996.26	3,492.68	1,289.96
2003	10,972.02	3,389.00	950.01	1,858.83	3,525.96	1,248.22
2004	3,366.00	3,366.00	n/a	n/a	n/a	n/a

EUROPE – 25	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo	Other
2001	47,015	23,852	5,880	8,973	6,757	1,560	10
2002	50,586	23,516	7,181	9,484	8,079	2,307	19
2003	51,528	22,981	7,514	9,675	8,867	2,455	35

% Share	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo	Other
2003	100.00%	44.60%	14.58%	18.78%	17.21%	4.76%	0.07%

### EUROPEAN UNION ECONOMIC STATISTICS

#### GDP (€ millions)

2002	9,626,056
2003	9,821,685
2004	10,256,987

#### Propensity to gamble (%)

2002	0.526%	0.244%	0.075%	0.099%	0.084%	0.024%
2003	0.525%	0.234%	0.077%	0.099%	0.090%	0.026%

#### Population (millions of inhabitants)

2003	454.56
2004	456.45

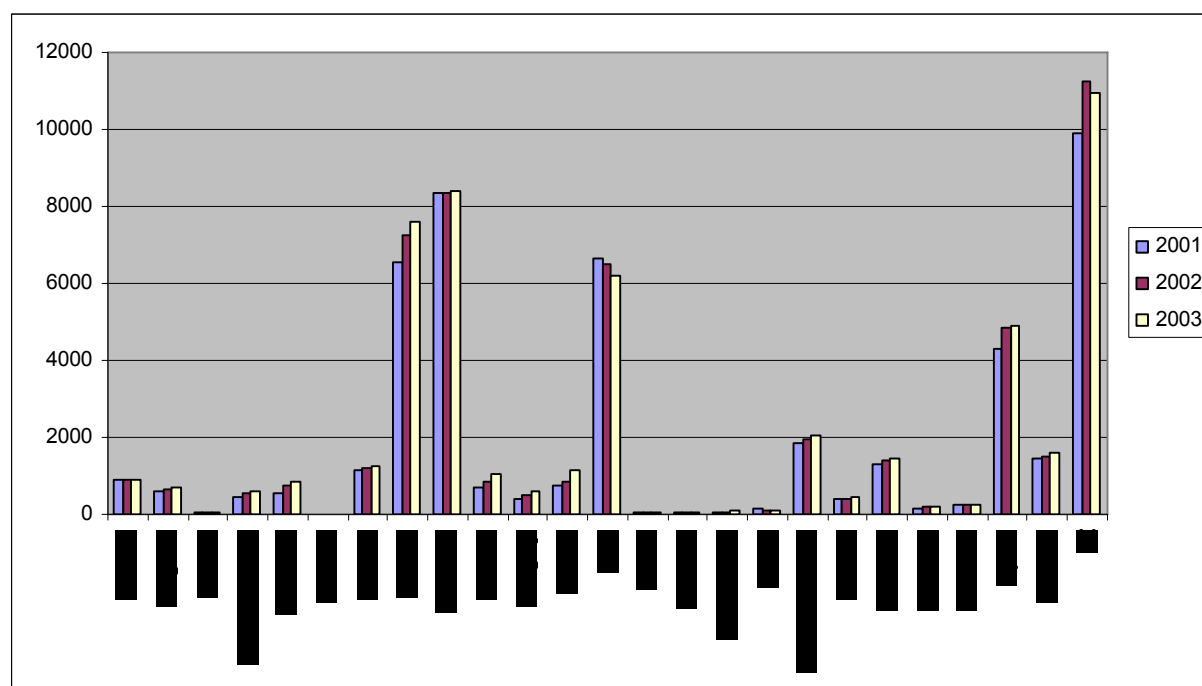
#### Spending per person (Euro)

2003	113.36	50.56	16.53	21.28	19.51	5.40
------	--------	-------	-------	-------	-------	------



**GGR of EU Total Gambling Market by Country 2000-2003**

(in € millions)

**II. GAMING SECTOR ANALYSIS****1. Lotteries**

These statistics are based on the best available information that the research team was able to compile. However, they are subject to revision, based on possible inaccuracies on information submitted to us as part of the research process for this project. Note that shaded numbers in the tables below are estimated from secondary sources, while the ones that are not shaded are from the primary sources.

**Lotteries GGR by Country 2000-2004 (€ millions)**

	Austria	Belgium	Cyprus	Czech Republic	Denmark
2000	639.00	495.93	31.42	98.50	391.95
2001	631.00	483.33	39.15	91.20	399.33
2002	605.00	471.77	42.31	107.60	417.45
2003	595.00	485.73	34.06	109.20	428.86
2004	618.00	534.67		96.50	453.02
2005	621.00				

	Estonia	Finland	France	Germany	Greece
2000	4.34	441.00	2,671.90	4,897.74	
2001	5.20	428.00	2,835.00	5,124.92	467.97
2002	5.97	450.00	2,962.50	5,013.73	406.00
2003	6.54	485.00	3,085.20	4,991.22	474.00
2004	7.98	515.00	3,392.30	5,114.22	659.00

	Hungary	Ireland	Italy	Latvia	Lithuania
2000	127.13	236.80		2.91	18.88
2001	149.92	255.80	5,536.96	3.24	24.98
2002	213.81	252.20	5,170.67	3.52	24.51
2003	278.24	264.90	4,502.00	4.16	24.69
2004	242.00	273.30		5.17	27.33

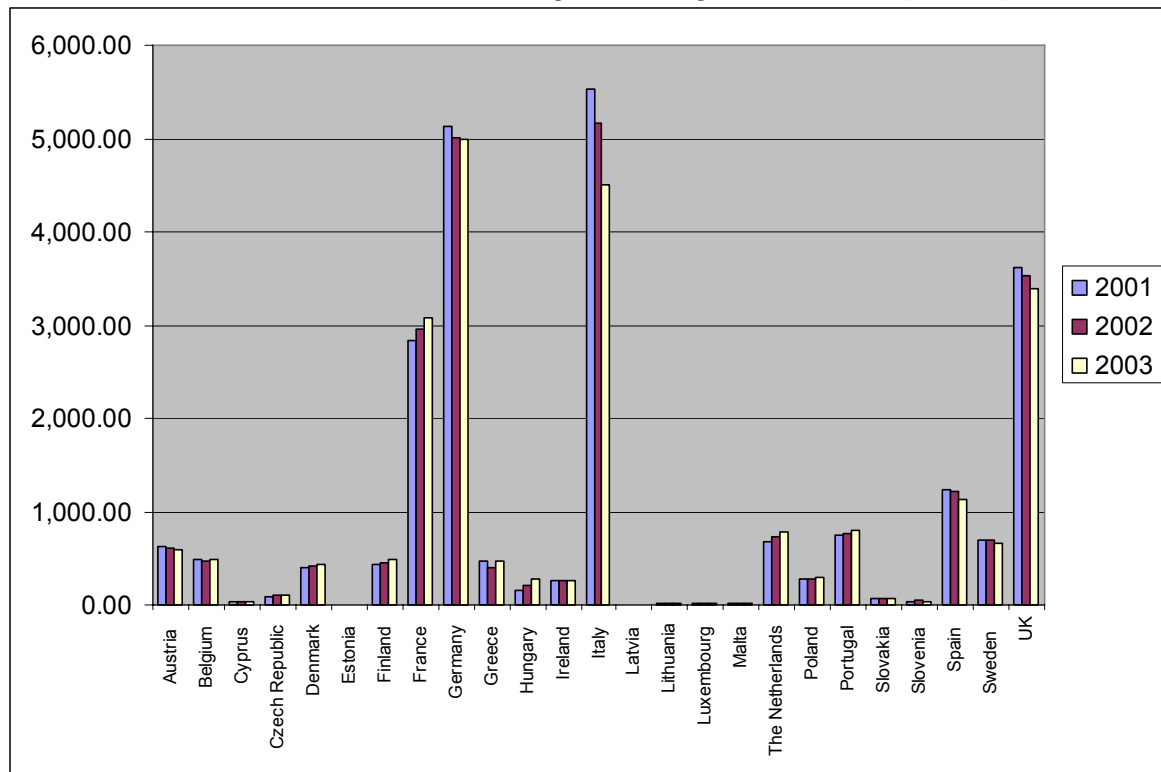
	Luxembourg	Malta	The Netherlands	Poland	Portugal
2000		21.67	599.1	277.24	
2001	14.19	24.07	670.6	272.91	741.26
2002	13.43	23.15	724.1	285.88	770.54
2003	18.68	23.88	783.2	295.39	801.98
2004			819.7	305.72	1,003.26

	Slovakia	Slovenia	Spain	Sweden	UK
2000	69.00	29.23	1,167.60	670.50	3,698.00
2001	71.00	36.05	1,234.90	690.20	3,621.00
2002	67.00	43.78	1,212.50	701.60	3,527.00
2003	71.00	38.19	1,126.40	664.20	3,389.00

### Lotteries Statistics for All EU member states

	GGR (Euro m)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (Euro)
2001	23,852		
2002	23,516	0.24%	
2003	22,981	0.23%	50.56

### GGR of EU Lotteries by Country 2000-2003 (in €m):



## 2. Casino Gaming

These statistics are based on the best available information that the research team was able to compile. However, they are subject to revision, based on possible inaccuracies on information submitted to us as part of the research process for this project. Note that shaded numbers in the tables below are estimated from secondary sources, while the ones that are not shaded are from the primary sources.

### Casino GGR by Country 2000-2004 (€ millions)

	<b>Austria</b>	<b>Belgium</b>	<b>Cyprus</b>	<b>Czech Republic</b>	<b>Denmark</b>
2000	218.31		not permitted	58.70	40.27
2001	221.57	31.31		65.80	40.27
2002	227.77	48.83		73.30	42.95
2003	217.95	47.48		66.30	43.62
2004	205.00	45.13		67.80	46.31

	<b>Estonia</b>	<b>Finland</b>	<b>France</b>	<b>Germany</b>	<b>Greece</b>
2000		19.00	1,732.00		
2001	12.90	20.00	1,896.00	840.04	60.72
2002	14.33	21.00	2,456.00	942.19	67.58
2003	18.19	22.00	2,546.00	958.67	88.72
2004		25.00	2,613.00	956.00	
2005			2,647.00		

	<b>Hungary</b>	<b>Ireland</b>	<b>Italy</b>	<b>Latvia</b>	<b>Lithuania</b>
2000	29.27	not permitted		4.01	
2001	31.81		396.02	4.20	0.90
2002	34.11		481.03	4.91	3.38
2003	36.96		616.74	7.11	13.52
2004	39.44			9.64	

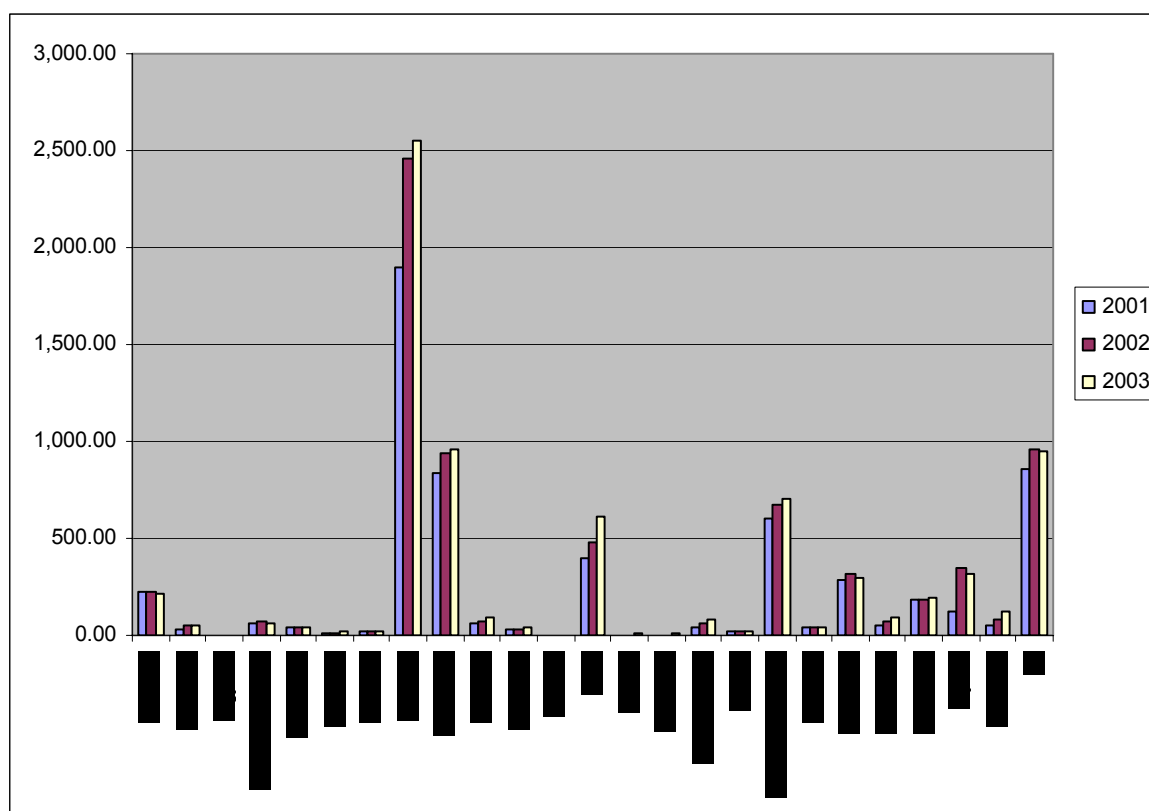
	<b>Luxembourg</b>	<b>Malta</b>	<b>The Netherlands</b>	<b>Poland</b>	<b>Portugal</b>
1999		12.42	452.50		
2000		17.05	504.30	51.08	256.00
2001	41.24	16.43	600.50	45.56	285.68
2002	60.00	21.52	672.80	45.35	315.74
2003	77.91	23.27	699.40	44.54	301.01
2004			681.70	49.06	299.47

	<b>Slovakia</b>	<b>Slovenia</b>	<b>Spain</b>	<b>Sweden</b>	<b>UK</b>
1999					741.97
2000		170.03	397.68	53.90	897.29
2001	54.32	178.62	123.28	53.70	858.96
2002	72.70	187.02	343.38	83.90	960.87
2003	95.48	193.23	320.91	124.90	950.01
2004		206.47	293.06	137.20	
2005		239.65			

**Casino Statistics for EU member states**

	GGR (Euro m)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (Euro)
2001	5,880		
2002	7,181	0.075%	
2003	7,514	0.077%	16.53

**GGR of EU Casinos by Country 2000-2003 (in € millions)**

### 3. Machine Gambling Outside Casinos

These statistics are based on the best available information that the research team was able to compile. However, they are subject to revision, based on possible inaccuracies on information submitted to us as part of the research process for this project. Note that shaded numbers in the tables below are estimated from secondary sources, while the ones that are not shaded are from the primary sources.

#### Gaming Machines GGR by Country 2000-2004 (€ millions)

	<b>Austria</b>	<b>Belgium</b>	<b>Cyprus</b>	<b>Czech Republic</b>	<b>Denmark</b>
2000	not permitted		not permitted	229.60	
2001		86.35		258.80	584.06
2002		105.77		334.10	169.14
2003		136.77		346.70	220.82
2004				374.30	252.35

	<b>Estonia</b>	<b>Finland</b>	<b>France</b>	<b>Germany</b>	<b>Greece</b>
2000	n/a	506.00	not permitted	2,260.00	
2001		530.00		2,285.00	32.93
2002		552.00		2,310.00	18.94
2003		571.00		2,335.00	0.00
2004		581.00			0.00

	<b>Hungary</b>	<b>Ireland</b>	<b>Italy</b>	<b>Latvia</b>	<b>Lithuania</b>
2000	134.18		n/a	34.64	
2001	169.90	133.45		38.22	0.00
2002	200.20	162.60		42.03	0.00
2003	235.85	242.69		52.83	0.49
2004	273.55			75.38	2.56

	<b>Luxembourg</b>	<b>Malta</b>	<b>The Netherlands</b>	<b>Poland</b>	<b>Portugal</b>
2000	n/a	not permitted		48.16	
2001			549.00	53.72	162.14
2002			532.00	52.39	161.98
2003			564.00	52.70	200.67
2004			565.00	59.30	

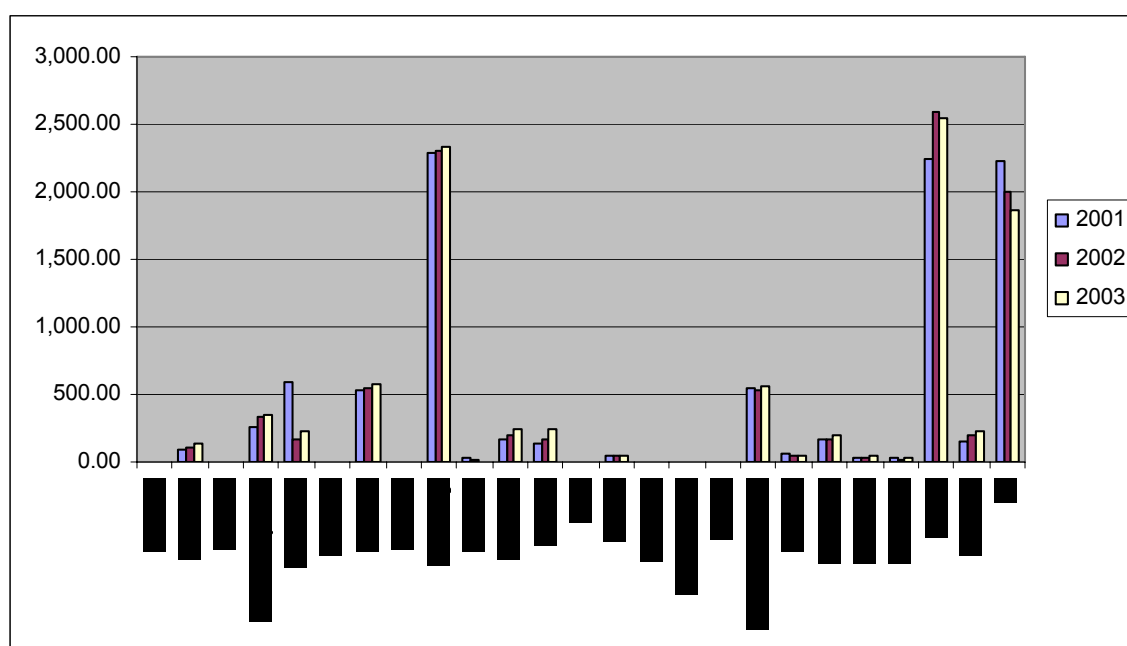
  

	<b>Slovakia</b>	<b>Slovenia</b>	<b>Spain</b>	<b>Sweden</b>	<b>UK</b>
2000		19.04		88.40	1,840.00
2001	28.24	23.16	2,241.58	153.10	2,227.69
2002	37.78	22.39	2,591.97	194.10	1,996.26
2003	49.64	33.06	2,550.00	224.10	1,858.83
2004		61.43		235.40	
2005		75.75			

### Gaming Machines Statistics for EU member states

	GGR (Euro m)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (Euro)
2001	9,557		
2002	9,484	0.099%	
2003	9,675	0.099%	21.28

### GGR of EU Gaming Machines by Country 2000-2003 (in € millions)



#### 4. Betting

These statistics are based on the best available information that the research team was able to compile. However, they are subject to revision, based on possible inaccuracies on information submitted to us as part of the research process for this project. Note that shaded numbers in the tables below are estimated from secondary sources, while the ones that are not shaded are from the primary sources.

##### Betting GGR by Country 2000-2004 (€ millions)

	Austria	Belgium	Cyprus	Czech Republic	Denmark
2000				20.70	84.56
2001	49.25	7.13	25.39	28.10	84.56
2002	60.86	7.46	29.42	39.00	87.92
2003	80.59	9.33	38.52	34.30	95.97
2004				46.30	95.97

	Estonia	Finland	France	Germany	Greece
2000	n/a	169.00	1,759.90		
2001		168.00	1,827.30	98.94	148.42
2002		174.00	1,844.80	106.12	366.61
2003		157.00	1,972.00	135.93	505.48
2004		161.00	2,079.40		
2005			2,186.90		

	Hungary	Ireland	Italy	Latvia	Lithuania
2000	22.99			0.01	
2001	24.62	336.21	663.55	0.11	1.03
2002	26.52	399.20	768.04	0.17	1.44
2003	23.53	608.91	974.98	1.16	2.03
2004	25.71			1.66	2.04

	Luxembourg	Malta	The Netherlands	Poland	Portugal
1999			12.30		
2000	n/a		17.7	20.08	
2001		102.39	17.9	28.33	8.71
2002		78.77	19.3	37.62	9.06
2003		65.92	17.9	37.69	11.35
2004			17.9	44.55	

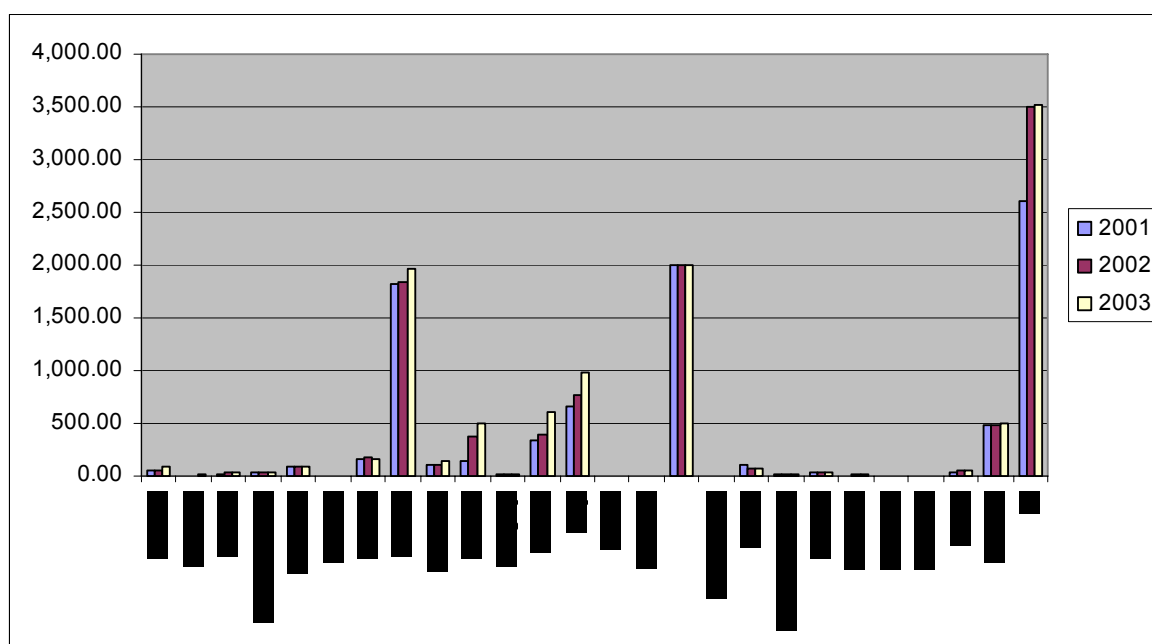
  

	Slovakia	Slovenia	Spain	Sweden	UK
2000		n/a		491.80	2,875.61
2001	0.02		40.36	488.30	2,602.24
2002	0.02		48.54	477.40	3,492.68
2003	0.03		62.26	506.70	3,525.96
2004				513.40	

### Betting Statistics for EU member states

	GGR (Euro m)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (Euro)
2001	6,757		
2002	8,079	0.084%	
2003	8,867	0.090%	19.51

### GGR of EU Betting by Country 2000-2003 (in € millions)





## 5. Bingo

These statistics are based on the best available information that the research team was able to compile. However, they are subject to revision, based on possible inaccuracies on information submitted to us as part of the research process for this project. Note that shaded numbers in the tables below are estimated from secondary sources, while the ones that are not shaded are from the primary sources.

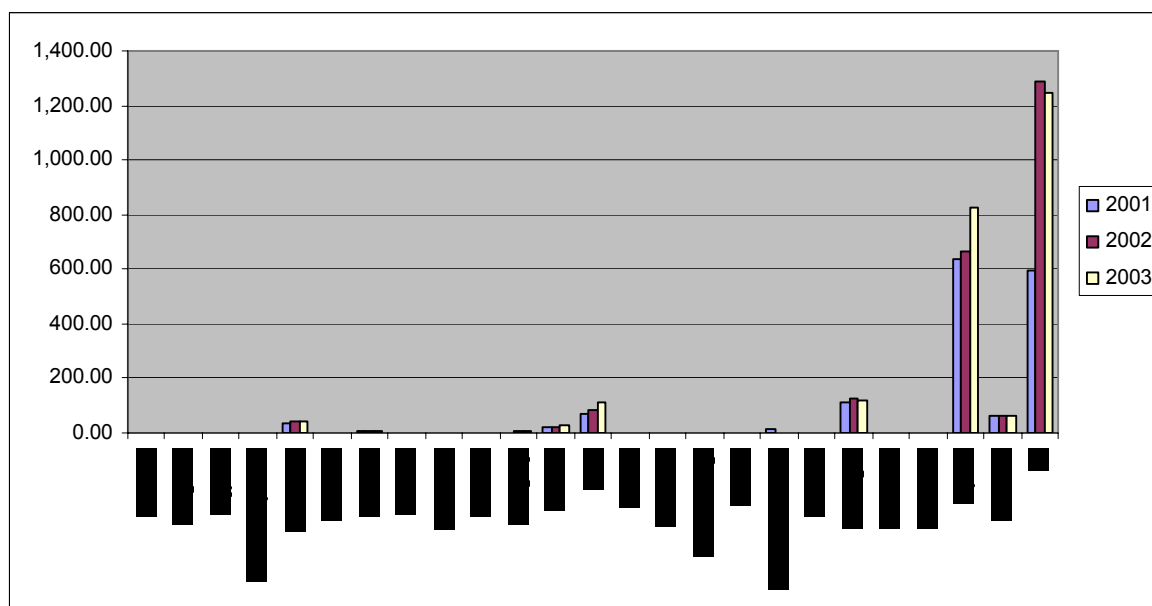
### Bingo GGR by Country 2000-2004 (€ millions)

	<b>Austria</b>	<b>Belgium</b>	<b>Cyprus</b>	<b>Czech Republic</b>	<b>Denmark</b>
2000	n/a	0.00	n/a	1.90	33.56
2001		0.00		1.90	33.56
2002		0.00		2.00	40.27
2003		0.00		1.90	40.27
2004		0.00		1.90	40.27
	<b>Estonia</b>	<b>Finland</b>	<b>France</b>	<b>Germany</b>	<b>Greece</b>
2000	n/a		n/a	n/a	0.00
2001		4.24			0.00
2002		4.53			0.00
2003		5.87			0.00
2004					0.00
	<b>Hungary</b>	<b>Ireland</b>	<b>Italy</b>	<b>Latvia</b>	<b>Lithuania</b>
2000				0.85	n/a
2001	3.19	18.42	70.92	0.89	
2002	4.24	20.33	86.15	1.09	
2003	5.60	27.13	110.99	1.35	
2004				1.60	
	<b>Luxembourg</b>	<b>Malta</b>	<b>The Netherlands</b>	<b>Poland</b>	<b>Portugal</b>
2000	n/a			3.59	112.60
2001		0.23	12.00	3.02	112.43
2002		0.61		2.54	127.99
2003		0.85		2.09	120.08
2004		1.13		1.62	110.89
	<b>Slovakia</b>	<b>Slovenia</b>	<b>Spain</b>	<b>Sweden</b>	<b>UK</b>
2000	n/a	n/a		69.20	1,212.82
2001			635.81	65.90	597.00
2002			663.12	63.90	1,289.96
2003			827.24	63.30	1,248.22
2004				66.90	

### Bingo Statistics for EU member states

	GGR (Euro m)	Propensity to gamble (%)	Spending per person (Euro)
2001	1,552		
2002	2,305	0.024%	
2003	2,453	0.025%	5.40

### GGR of EU Bingo by Country 2000-2003 (in € millions)



## 6. Media Gambling Services

The researchers for this report were unable to obtain any European-wide data on this gambling sector.

## 7. Sales Promotional Gambling

There are no European-wide data available on this gambling sector.

## 8. Charity Gambling

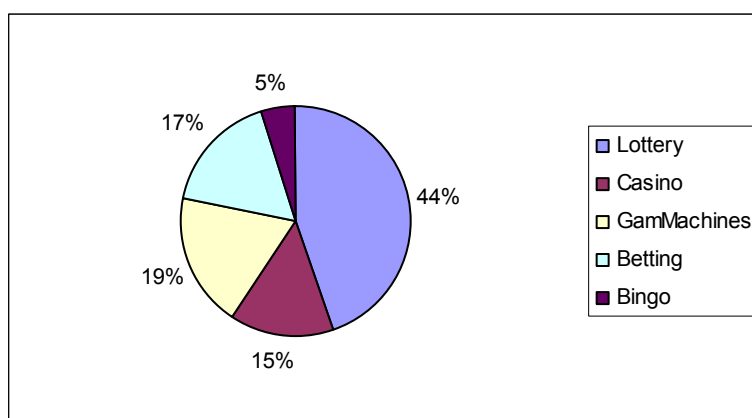
The data for charitable gambling is included in the other gambling industry sectors. For example, charitable lotteries are included in the Lotteries section of this report.

# III. EU SUMMARY

## EU Summary for 2003

	<b>Total Gambling</b>	<b>Lottery</b>	<b>Casino</b>	<b>Gaming Machines</b>	<b>Betting</b>	<b>Bingo</b>
<b>GGR (€ millions)</b>	51527	22981	7514	9675	8867	2455
<b>GDP (€ millions)</b>	9821685					
<b>Propensity to gamble (%)</b>	0.52%	0.23%	0.08%	0.10%	0.09%	0.03%
<b>Population (1000 000 inhabitants)</b>	455					
<b>Spending per person (EURO)</b>	113.36	50.56	16.53	21.28	19.51	5.40

## EU Gambling Market Shares by Sector 2003:



#### IV. DISCUSSION OF THE EU GAMING MARKETS

Based upon the results that were compiled by the research team, the following general observations and conclusions can be drawn about the legal gambling services markets in the European Union. First, as a result of our undertakings, we were able to determine that the five largest sectors of gambling services in the EU: lotteries, casinos, gaming machines located outside of casinos, betting services, and bingo, generated Gross Gaming Revenues (operator winnings, less payment of prizes) in excess of €51 million in 2003. For the most part, these are relatively “mature industries,” whose revenue growth is more or less paralleling growth in aggregate personal income in the 25 Member States. Thus, it can be expected that many of the gambling services sectors at the country level will experience single-digit growth in the years ahead, unless there are substantial changes in either legal or regulatory environments that determine the types of games, their quality and availability, that can be offered; or in the technological aspects of games and wagering opportunities that might affect their over-all attractiveness to consumers or to potential customers.

Our findings from earlier in this report (pages 10-11) suggest that aggregate consumer demand for gambling services—as measured by the ratio of country Gross Gaming Revenues (GGRs) to country GDP—may be quite elastic with respect to various supply factors, such as the availability, variety, accessibility, attractiveness, and pricing of gambling offerings.<sup>42</sup>

Therefore, if new legislation substantially changes the legal and regulatory environment for a particular gambling services sector, it may have dramatic effects on that sector, and—depending on the strength of cross-elasticities of demand—may also affect other sectors as well. In a similar vein, if European Court of Justice or European Commission rulings change the fundamentals of competition or rules of engagement, then significant shifting of spending patterns and sectoral profitability may also follow.

Thus, we can expect gambling services sectors to act like mature industries as long as the external legal and competitive environments are stable. Exceptions to this “mature industry” hypothesis can occur when supply conditions are changed. This can be illustrated by a number of recent examples. The rapid expansion of Fixed Odds Betting Terminals (FOBTs) in the United Kingdom in the early 2000s has led to a substantial increase in handle and GGRs in betting shops in the UK (see text and charts on pages 310-313.)<sup>43</sup> In a similar manner, the introduction and launch of the National Lottery in the UK in November 1994 created a new gambling services sector in that country that generated total annual lottery sales of about €7.5 billion each year thereafter.

One could expect that the recent passage of the Gaming Act 2005 in the UK will have significant supply side impacts that will affect the various gambling services sectors in a variety of ways, but also increase the aggregate spend by British citizens on gaming services in that country. In general, for all EU member states, if legislative changes or conditions brought about significant casino resorts of the size and style found in Las Vegas, in Australia, or South Africa, then the casino sector would likely grow dramatically in those countries affected. In late 2005, the American firm Harrah’s Entertainment announced strategic initiatives in Slovenia and Spain that could ultimately lead to destination resort casinos with

<sup>42</sup> The substantially higher ratios of GGR/GDP in Australia (1.93%), New Zealand (1.45%), and Canada (1.11%) than are found in the EU (0.52%) are arguably because of a number of supply factors, including better developed casino sectors, more attractive and available gaming machines, and fewer constraints on pricing and marketing alternatives.

<sup>43</sup> This also points out some of the problems of classification; logically, FOBTs should be treated as gaming machines, but—as reported—they show up in the statistics as part of betting services.

capital investments of between €500 million and €1 billion. If indeed these come to pass, and depending on what catalytic effect they would have on other countries, these kinds of development could change the relative importance of the casino sector in the EU, and lead to a more significant role of gaming in the aggregate (as measured by the ratio of GGRs to GDP) throughout the EU.

# **CHAPTER 11**

## **DEVELOPING SCENARIOS FOR THE FUTURE**

## 11. DEVELOPING SCENARIOS FOR THE FUTURE

As part of the terms of reference of this report, alternative scenarios for the future of the gambling services sectors of the Member States of the EU are put forward. Sufficient historical data on gambling revenues and factors causing changes in those revenues for all EU countries were not available to develop standard statistical models to forecast GGRs for EU countries to the year 2010. As an alternative, based on the information gathered with respect to the various sectors, as well as results of statistical analyses from the review of published peer reviewed economics literature discussed above, we have developed a methodology to analyze potential outcomes for GGRs to the year 2010. Using information from the peer-reviewed literature relative to the statistically determined relationship of turnover in a particular gambling sector to its price, to the price of competing products, and to various restrictions, the model generates estimates of changes in turnover under alternative assumptions of changes in price and other factors. The resulting change in gross revenue is then computed by applying the change in price to the estimated change in handle. The percent change in GGRs is then applied to GGRs for each country to obtain an estimate of GGRs under alternative scenarios. Details of the method and assumptions used are given throughout this section.

A baseline scenario and two possible alternatives have been developed using this economic method. These scenarios are by no means all-inclusive and are presented to demonstrate how, under different assumptions, GGRs for the EU might be affected. The underlying assumptions could be further modified with this methodology (or modifications to it), to explore how future GGRs might be affected by particular changes in the underlying cause-effect relations, or in the availability of certain types of gaming services. For example, these scenarios have not assumed major growth in the number of slot machines at casinos to 2010 for most of the EU countries. If this were to be the case, projections would show more growth in GGRs. The following scenarios along with their accompanying assumptions are presented below.

### **BASELINE SCENARIO**

This scenario assumes that not much will change in the near future regarding the legal status, ownership structure, and general competitive nature of the gambling services sectors in the Member States of the EU. The one main exception within the Baseline Scenario is a relatively rapid growth of remote gambling offerings, which would likely occur primarily in the betting services sector, but would have some distribution as well in the lottery sector (sales of lottery products on-line) and in the casino sector (with internet offerings of table games, simulated gaming devices, and internet poker.) For simplicity, we assume in the Baseline Scenario that all extraordinary growth in remote gambling offerings would show up in the betting services sector.

In order to gain a relative sense of how the different scenarios would affect the level of GGRs among countries and among gambling services sectors—as well as each sector's capabilities to contribute to tax revenues, contributions to designated beneficiaries (i.e. "good causes"), and earnings for shareholders—we made reasonable estimates as to the level of profit margins<sup>44</sup> by gambling services sector. These are then modified explicitly for the various sectors under each of the three scenarios.

---

<sup>44</sup> We define profit margins for this analysis as [GGRs less operating costs, but before taxes and claims from designated beneficiaries] divided by GGRs, per sector.

**BASELINE SCENARIO: Assumptions**

1. The five main gambling services sectors—lottery, casinos, gaming machines, betting services, and bingo—will grow in proportion to Member State gross domestic product (GDP) within each of the 25 Member States. Exceptions to this occur with remote gambling offerings and with gambling services in the UK, which will be affected by implementation of the Gaming Act 2005 and the growth of FOBTs.<sup>45, 46</sup>
2. Growth rates that are forecast for GDP for the period from 2005 to 2010 are the average of country specific GDP growth rates from 2000 to 2005, where data are available, or the estimated country GDP growth rate for 2005 (based on data availability.) These are presented in the table below.

**PROJECTED GROWTH RATES,<sup>47</sup> BY MEMBER STATE, 2005-2010**

MEMBER STATE	ANNUAL GDP GROWTH 2005-2010	MEMBER STATE	ANNUAL GDP GROWTH 2005-2010
AUSTRIA	1.5%	LATVIA	7.8%
BELGIUM	1.7%	LITHUANIA	6.4%
CYPRUS	3.8%	LUXEMBOURG	3.5%
CZECH REPUBLIC	3.4%	MALTA	1.4%
DENMARK	2.2%	NETHERLANDS	1.4%
ESTONIA	7.1%	POLAND	0.9%
FINLAND	2.2%	PORTUGAL	0.4%
FRANCE	1.5%	SLOVAK REPUBLIC	5.1%
GERMANY	0.5%	SLOVENIA	3.8%
GREECE	4.3%	SPAIN	3.1%
HUNGARY	4.3%	SWEDEN	1.0%
IRELAND	5.2%	UNITED KINGDOM	2.4%
ITALY	0.8%		

3. There will be no changes among the three minor gambling services sectors—charitable gambling, media services, and sales promotion services—that would be significant enough to alter the demand patterns for any of the five main gambling service sectors.
4. There will be no important legal, technological, or competitive changes in EU Member State gambling services sectors between 2005 and 2010. Pricing structures and strategies, ownership regimes, available technologies, and tax structures for the

<sup>45</sup> Due to the relatively short historical period (2000-2004) over which data were solicited from respondents to the surveys administered for this project, reliable statistical relationships between GGRs and their determinants could not be accurately estimated. We use the simplifying assumption that GGRs are a function of income with unitary elasticity (i.e. a *normal good*.) This is consistent with the use of income as one of the revenue determinants in studies of the economics of gaming.

<sup>46</sup> The new Gaming Act in the UK should stimulate growth in the casino and gaming machine sectors. We dealt with this by assuming the growth rate of these sectors would be twice the rate that otherwise would have occurred under this scenario.

<sup>47</sup> Sources: [www.economy.com](http://www.economy.com) and The CIA World Factbook, retrieved at [www.cia.gov](http://www.cia.gov)



Gaming Services sectors will remain the same between 2005 and 2010 as they were in 2005.

5. One significant dynamic component of the gambling services sectors over this period will be the remote gambling portion of gambling services. Because remote gambling—as a new product development in its own right, as well as a delivery system for gambling services—has been growing rapidly since 2000, and apparently has not yet experienced a slowdown in growth rates that would suggest market maturity, we project this segment will continue to grow at above average rates from 2005 to 2010. We use as an estimate a growth rate for the remote gaming revenues at 15% per annum, adjusted for the Member State growth rate in GDP.<sup>48, 49</sup> This growth rate reflects the current constraints on access to markets for remote gambling services in the EU. The growth rate for remote gambling services will be affected by future legal rulings within the EU.
6. For the sake of simplicity, we assume all growth in remote gaming activities will be incorporated into the betting services sector. Thus, besides the UK casino and gambling machines sectors, this component will be the only one to grow at a rate greater than the growth rate of GDP. It also implies that betting services will grow in market share in comparison to the other gambling services sectors in the Baseline Scenario.
7. The UK passed significant legislation in 2005 that will have the effect of increasing the supply of casinos (through less restrictive licensing for casinos authorized under the Gaming Act 1968, as well as 8 small, 8 large, and one regional casino, as specified under the Gaming Act 2005), encouraging expansion of remote gaming segments of gambling services sectors, and relaxing constraints on gambling machines. These changes, in conjunction with the *de facto* legalization of FOBTs, will lead to greater growth in GGRs for casinos and gaming machines in the UK in comparison to other Member States. For the baseline model, we assume the UK casino and gaming machines sectors will grow at twice the rate from 2005 to 2010 as would otherwise have been the case.
8. As noted, we define profit margins to be the ratio of [gross gaming revenues less operating expenses (but before taxes and other distributions to shareholders or designated beneficiaries are made)] divided by GGRs. For the baseline scenario, we presumed the profit margins by sector will be approximately the values given in the following table. These are not intended to be accurate estimates, but rather baseline numbers that can be adjusted as the conditions of the Scenarios are changed.

<sup>48</sup> The adjustment is computed as [expected annual growth rate plus 12%.] The average EU expected growth rate is 3.0% per annum.

<sup>49</sup> The online gaming companies that responded to the survey estimated that their GGRs in 2004 were €1.178 billion, and for 2009 would be €6.3 billion, a 40% growth rate. We believe this is too high to be achieved under the Baseline Scenario's assumptions. We chose to use a more conservative estimate with a compound growth rate for remote gaming of 15% per annum in the Baseline Scenario, starting from a €2.75 billion base in 2004.

**ASSUMED PROFIT MARGINS AS PERCENT OF GGRs  
BY SECTOR,<sup>50</sup> BASELINE SCENARIO**

<b>GAMING SERVICES SECTOR</b>	<b>ASSUMED PROFIT MARGIN</b>
<b>Lotteries</b>	<b>85%</b>
<b>Casinos (tip pooling and/or monopoly)<sup>51</sup></b>	<b>80%</b>
<b>Casinos (no tip pooling and/or more competitive)<sup>52</sup></b>	<b>50%</b>
<b>Gaming Machines</b>	<b>80%</b>
<b>Betting Services</b>	<b>40%</b>
<b>Bingo</b>	<b>50%</b>

9. The existing Member States will continue to develop and provide protection strategies against unintended side effects associated with permitted gambling (i.e. problem gambling, crime, etc.) that will be deemed satisfactory both by the courts and by the general public.
10. For the baseline scenario (only), we assume that the growth in the provision of remote gambling offerings among the Member States will not have a significant disproportionate effect or substitution effect upon spending in other market sectors besides betting services. (We note that the projections for remote gaming sales suggest an increase from €2.75 billion in 2004 (or about 5.2% of EU GGRs) to around €6.4 billion in 2010 (about 10.4% of GGRs).)
11. We assume there will be no findings of the European Court of Justice, rulings of the European Commission, or passage of law by the European Parliament that would alter any of the rules of competitive engagement among gambling services sectors in the Member States.

**BASELINE SCENARIO: RESULTS:** The baseline assumptions regarding market sector growth generates a forecast for the gambling services revenues of €63.9 billion for 2010. This is a 24% increase over GGRs generated in 2003. The breakdown by sector and country is given in the following table.

<sup>50</sup> Profit margins are basically net revenues (total GGRs less operating and accrued capital costs) as a percentage of total GGRs. The high margins assumed here are intended to be representative across the EU, but have to be enough to cover tax obligations, mandated contributions to beneficiaries, and returns to private owners in the various Member States. For example, marginal tax rates on casinos are as high as 92% in Germany, and the Finnish Lottery (Veikkaus Oy) pays over 75% of its GGRs to the State for “good causes” and another 12% in lottery tax. Similar circumstances—with considerable quantitative variations—prevail throughout the Member States.

<sup>51</sup> Some countries’ casinos pay a high portion of their wage bill from the tip pool, or *tronc*. Such practices are found in the countries of Portugal, Spain, France, Italy, Germany, Luxembourg, Belgium, Netherlands, Denmark, and Austria.

<sup>52</sup> These countries’ casinos pay a considerably higher portion of wage costs from their revenue base, though tips may also be an important component of labor compensation. Such practices are found in the countries of United Kingdom, Sweden, Finland, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovakia, Malta, Czech Republic, Greece, and Hungary.

**BASELINE SCENARIO**  
**PROJECTED GROSS GAMING REVENUES BY**  
**GAMBLING SERVICES SECTOR, BASELINE SCENARIO 2010 (€ millions)**

COUNTRY	CASINOS	LOTTERY	GAMING MACHINES	BETTING SERVICES	BINGO SERVICES
AUSTRIA	€ 244,978	€ 668,783	€ 0	€ 115,088	€ 0
BELGIUM	€ 53,737	€ 549,765	€ 154,796	€ 13,435	€ 0
CYPRUS	€ 0	€ 44,221	€ 0	€ 62,878	€ 0
CZECH REPUBLIC	€ 86,278	€ 142,105	€ 451,170	€ 55,561	€ 2,473
DENMARK	€ 50,802	€ 499,426	€ 257,159	€ 142,101	€ 46,894
ESTONIA	€ 29,396	€ 10,577	€ 0	€ 0	€ 0
FINLAND	€ 25,892	€ 570,791	€ 672,003	€ 233,690	€ 6,913
FRANCE	€ 2,842,242	€ 3,444,181	€ 0	€ 2,808,373	€ 0
GERMANY	€ 998,619	€ 5,199,192	€ 2,432,295	€ 181,778	€ 0
GREECE	€ 118,550	€ 633,362	€ 0	€ 847,243	€ 0
HUNGARY	€ 49,906	€ 375,731	€ 318,489	€ 39,706	€ 7,566
IRELAND	€ 868,498	€ 6,339,711	€ 0	€ 1,718,206	€ 156,292
ITALY	€ 0	€ 278,402	€ 255,062	€ 823,830	€ 28,515
LATVIA	€ 12,035	€ 7,036	€ 89,376	€ 2,392	€ 2,287
LITHUANIA	€ 20,868	€ 38,113	€ 760	€ 3,868	€ 0
LUXEMBOURG	€ 99,119	€ 23,761	€ 0	€ 0	€ 0
MALTA	€ 25,647	€ 26,325	€ 0	€ 92,920	€ 931
NETHERLANDS	€ 773,932	€ 866,662	€ 624,103	€ 25,309	€ 0
POLAND	€ 48,832	€ 323,895	€ 57,788	€ 52,369	€ 2,286
PORTUGAL	€ 311,307	€ 829,421	€ 207,533	€ 14,161	€ 124,193
SLOVAK REPUBLIC	€ 135,247	€ 100,572	€ 70,321	€ 48	€ 0
SLOVENIA	€ 250,870	€ 49,585	€ 42,921	€ 0	€ 0
SPAIN	€ 397,753	€ 1,396,111	€ 3,160,584	€ 97,400	€ 1,025,320
SWEDEN	€ 133,504	€ 709,953	€ 239,537	€ 696,253	€ 67,660
UNITED KINGDOM	€ 1,318,648	€ 4,000,610	€ 2,580,137	€ 5,279,619	€ 1,473,480
TOTALS	€ 8,896,659	€ 27,128,292	€ 11,614,037	€ 13,306,226	€ 2,944,811
GRAND TOTAL		€ 63,890,026			

Market shares of GGRs broken down by gambling services sector as is shown in the following table:

GAMING SERVICES SECTOR	GGR MARKET SHARE (2010)
Lottery	42.5%
Casino	13.9%
Gaming Machines	18.2%
Betting Services	20.8%
Bingo	4.6%

Our model suggests the betting services sector increases its market share from 17.2% to 20.8% of all EU GGRs between 2003 and 2010. The relative growth in the betting services sector is due to the assumptions made regarding the expansion of remote gaming services throughout the European Union, though some of these revenues would actually be accruing to national lotteries that had the authorization within their respective jurisdictions to offer remote gambling services to their customers, as well as to internet casinos and internet poker services.

If we use the same set of assumptions for profit margins in the Baseline Scenario and apply them to estimated 2003 GGRs, the total amount of *Economic Rents*<sup>53</sup> available for taxes, distributions to designated beneficiaries, or as above-normal profits for gaming operations, would have been €37.6 billion, about 73% of GGRs. In light of the high tax rates imposed on many privatized forms of gambling within the EU (e.g., see table on page 18) as well as the major contributions that are made to either government general fund revenues or earmarked “good causes,” as discussed in the various country reports, these seem to be reasonable estimates in the absence of a detailed accounting of the specific breakdown of Economic Rents among stakeholders.

Applying the same margins to the forecasts for the year 2010 implies an aggregate of Economic Rents available for taxation, distribution to designated entities (so-called “good causes”) and for distribution to shareholders and retained earnings to be €45.3 billion on GGRs of €63.9 billion, or about 71% of GGRs. The following Table provides the estimates of Economic Rents available by country and by sector for the forecast to 2010.

<sup>53</sup> *Economic Rents* are defined as earnings for an enterprise over and above a normal return on invested capital, caused by the scarcity of supply of the resources used to generate revenues for the enterprise. In these examples, Economic Rents accrue because of constraints on supply of gambling services. In competitive markets without supply constraints, Economic Rents would get bid away via competition typically by lower prices.

**BASELINE SCENARIO**  
**PROJECTED GENERATION OF ECONOMIC RENTS BY**  
**GAMBLING SERVICES SECTOR, BASELINE SCENARIO 2010 (€ millions)**

	CASINOS	LOTTERY	GAMING MACHINES	BETTING SERVICES	BINGO SERVICES
COUNTRY					
AUSTRIA	€ 195,982	€ 568,465	€ 0	€ 46,035	€ 0
BELGIUM	€ 42,989	€ 467,300	€ 123,837	€ 5,374	€ 0
CYPRUS	€ 0	€ 37,588	€ 0	€ 25,151	€ 0
CZECH REPUBLIC	€ 43,139	€ 120,789	€ 360,936	€ 22,225	€ 1,236
DENMARK	€ 40,642	€ 424,512	€ 205,728	€ 56,840	€ 23,447
ESTONIA	€ 14,698	€ 8,991	€ 0	€ 0	€ 0
FINLAND	€ 12,946	€ 485,172	€ 537,603	€ 93,476	€ 3,457
FRANCE	€ 2,273,793	€ 2,927,554	€ 0	€ 1,123,349	€ 0
GERMANY	€ 798,895	€ 4,419,314	€ 1,945,836	€ 72,711	€ 0
GREECE	€ 59,275	€ 538,358	€ 0	€ 338,897	€ 0
HUNGARY	€ 24,953	€ 319,371	€ 254,792	€ 15,883	€ 3,783
IRELAND	€ 434,249	€ 5,388,754	€ 0	€ 687,282	€ 78,146
ITALY	€ 0	€ 236,642	€ 204,050	€ 329,532	€ 14,257
LATVIA	€ 6,017	€ 5,981	€ 71,501	€ 957	€ 1,144
LITHUANIA	€ 10,434	€ 32,396	€ 608	€ 1,547	€ 0
LUXEMBOURG	€ 79,296	€ 20,197	€ 0	€ 0	€ 0
MALTA	€ 12,824	€ 22,376	€ 0	€ 37,168	€ 466
NETHERLANDS	€ 619,146	€ 736,663	€ 499,282	€ 10,124	€ 0
POLAND	€ 24,416	€ 275,311	€ 46,231	€ 20,948	€ 1,143
PORTUGAL	€ 249,045	€ 705,008	€ 166,026	€ 5,664	€ 62,097
SLOVAK REPUBLIC	€ 67,623	€ 85,486	€ 56,257	€ 19	€ 0
SLOVENIA	€ 125,435	€ 42,148	€ 34,337	€ 0	€ 0
SPAIN	€ 318,202	€ 1,186,694	€ 2,528,467	€ 38,960	€ 512,660
SWEDEN	€ 66,752	€ 603,460	€ 191,630	€ 278,501	€ 33,830
UNITED KINGDOM	€ 659,324	€ 3,400,518	€ 2,064,110	€ 2,111,847	€ 736,740
TOTALS	€ 6,180,076	€ 23,059,048	€ 9,291,230	€ 5,322,490	€ 1,472,406
GRAND TOTAL	€ 45,325,251				

Under the Baseline Scenario, it would not be expected that EU employment in gambling services would change any more than the rate of growth of GGRs, and perhaps less due to continuing efforts at operational efficiencies. Exceptions to this would be within the casino industry in the UK, and with the remote gambling segment of the gambling services sectors.

UK employment in the casino industry was approximately 12,000 in 2003, and it could be expected to grow to perhaps 20,000 within the UK by 2010 with the new Act and relaxations on new licenses.<sup>54</sup> However, it should be noted that the mega-casinos found in Las Vegas, Atlantic City, and Connecticut in the United States can employ 5,000 or more per facility, so if similar mega-casinos come into the market anywhere in the EU, they may have more dramatic employment impacts.

With regard to remote gaming services, it had been noted above (pages 351-352) that this is not a very labor intensive segment of the market. Even with the forecast growth in GGRs for this segment, total employment within the entire EU would likely only grow from about 5,000 in 2004 to between 10,000 and 15,000 individuals by 2010.

## ALTERNATIVE SCENARIOS

Two alternative scenarios to the Baseline Scenario are developed in this analysis. We have constructed these scenarios to try to provide some flavor as to how such contingencies that might emerge in the EU would affect the size, market shares, profitability, and Economic Rent generating capabilities of Member States. We use the scenarios to make projections on a variety of economic measures, tied to the underlying assumptions used.

The First Alternative Scenario is considered the more moderate of the two, involving changes that would emphasize the principles of “free and fair trade” in allowing enterprises the opportunity to gain access to EU Member State gambling services sectors, but without relaxing restrictions and constraints on those sectors that are presently in place. The Second Alternative Scenario is more extreme, and assumes that a combination of legal, technological, competitive, and policy decisions substantially open up the gambling services sectors to intra-EU competition. Both scenarios are driven by the following economic considerations:

## ECONOMIC CONSIDERATIONS IN ESTABLISHING QUANTITATIVE MODELS FOR ALTERNATIVE SCENARIOS

The Baseline Scenario is intended to provide a basis for comparison of the economic and social impacts when varying degrees of relaxation of economic, ownership, and competitive constraints are imposed on the gambling services sectors of the EU. Generally speaking, relaxation of such constraints has the effect of reducing Economic Rents while, at the same time, enhancing value that accrues to consumers in general, so-called *Consumer Surplus*.<sup>55</sup> Based on the experience in other parts of the world, such relaxations will also expand the

<sup>54</sup> The new Act will likely result in 17 newly authorized casinos, as well as a number of other casinos that will likely be authorized under the relaxed guidelines of the 1968 Act. If a total of 30 new casinos appear in the UK between 2003 and 2010, this would imply employment of about 267 per casino.

<sup>55</sup> *Consumer Surplus* is defined as the difference between what a consumer is willing and able to pay for a commodity and what he has to pay, aggregated over all consumers. Thus, a price reduction (or improvement in the quality or availability of the product) has the effect of increasing Consumer Surplus.

aggregate amount of spending on gambling services, and increase the ratio of GGRs to GDP in the affected countries.

Based on our review of the scientific economic literature on gambling in Section VIII of this report, we summarize our findings that are applied to the Alternative Scenarios below. The general effects on gaming and wagering, and on GGRs brought about by changes in the price of gambling services offered, as well as from relaxation of government restrictions, are presented in the following table.

### Relationships within Gaming Sectors – Empirical Estimates

GAMING SECTOR	PRICE SENSITIVITY (elasticity)	GOVERNMENT RESTRICTIONS IMPACTS
CASINO(1)	Elastic at high price (win percent)	Large Negative Impacts
GAMING MACHINES(1)	Elastic at high price (win percent)	Large Negative Impacts
LOTTERY	Inelastic at high price (win percent)	
BETTING SERVICES(2)	Elastic at high price (win percent)	Negative Impact Magnitude Unknown
BINGO	No clear evidence	No clear evidence
(1) Results are largely from studies of U.S. venues where slot machines are by far the largest component of casino GGRs. The effects of competition on casinos and gaming machines are assumed to be the same for this analysis.		
(2) Assumes that these are predominantly horse and sports betting services.		

## Discussion

### Price Sensitivity (elasticity) –Casinos (Gaming Machines)

In comparing results from the United States to Member States in the EU, it is important to keep in mind that, for the most part, gaming machines outside of casinos are not common in the US, whereas because of the restricted size, variety of offerings, and other constraints of EU casinos, much of the demand for gaming machines in the EU manifests itself outside of casinos. For the following analysis, we have assumed that casinos and gaming machines will be affected by similar economic forces, and are therefore grouped together when summarizing the scientific literature findings.

Only one study was found in our review of the scientific literature which estimated the price-elasticity of casino gaming (Thalheimer and Ali, 2003). In that study of casinos in the highly competitive U.S. market, revenue was found to be maximized at a win percent (house advantage) of approximately 7%. Demand was found to be price elastic at win percentages greater than 7%. For example, price elasticity was found to be  $-1.5$  at a win percent of 10%.

### Price Sensitivity (elasticity) – Lottery

The review of the scientific literature revealed a number of studies which estimated the price elasticity of demand for the lottery and specific lottery products such as Lotto. Price elasticities varied from a low of approximately  $-0.9$  to a high of  $-3.2$ . The typical price elasticity was about  $-1.2$ , in the elastic region of demand.

### Price Sensitivity (elasticity) – Betting Services

The review of the scientific literature revealed many studies which estimated the price elasticity of demand for pari-mutuel wagering and bookmaker betting. The median takeout rate elasticity from these studies cited was  $-1.7$ . Typical pari-mutuel wagering takeout rates in the United States currently average about 21%.

### Government Restrictions – Casinos (Gaming Machines)

According to the review of the scientific literature, the imposition of government restrictions results in a negative impact on casino gaming. In one study, Thalheimer and Ali (2003) casino slot machine handle was estimated to decrease 59% as a result of a combination of restrictions on bet limits, total loss limits, and access time at casino locations.

### Government Restrictions – Lottery

No studies were identified in the review of the scientific literature which addressed the issue of the effects of government restrictions on lottery wagering.

### Government Restrictions – Betting Services

Only one study was found in the review of the scientific literature which estimated the effects of government restrictions on pari-mutuel wagering (Church and Bohara, 1992). Government regulations were found to have had a negative effect on pari-mutuel wagering revenue as a result of a suboptimal allocation of race days between racetracks in a state. Although the impact of restrictions was negative, the lack of other studies on the effects of regulation and the limited focus of this paper does not permit for an empirical estimate of the magnitude of the effects of government restrictions on pari-mutuel wagering.

Quantitative estimates of price-quantity and restriction impacts are summarized below.

### Relationships within Gaming Sectors – General Findings

GAMING SECTOR	PRICE SENSITIVITY-ELASTICITY*	GOVERNMENT RESTRICTIONS MAXIMUM IMPACTS
CASINO	-1.5 at win percent of 10%	-59%
GAMING MACHINES	-1.5 at win percent of 10%	-59%
LOTTERY	-1.2 typical at relatively high takeout	Not estimated
BETTING SERVICES	-1.7 typical at takeout of about 21%	
BINGO	Not Available	Not Available

### Competition

The general effects on the GGRs of the major gaming sectors examined in this report due to competition from competing venues is given in the following table.<sup>56</sup> Table entries are based on the scientific literature review in Section VIII.

<sup>56</sup> In instances where wagering was the variable of interest such as in the pari-mutuel wagering demand studies, the impacts of competition on revenue is assumed to be the same as the impact on wagering at constant takeout rates.



### Relationships between Gaming Sectors – General Findings

GAMING SECTOR From\To	CASINO(1)	GAMING MACHINES(1)	LOTTERY	BETTING SERVICES(3)	BINGO
CASINO	Strong Substitute	Strong Substitute	Strong Substitute	Strong Substitute	Not Known
GAMING MACHINES	Strong Substitute	Strong Substitute	Strong Substitute	Strong Substitute	Not Known
LOTTERY	Weak Substitute	Weak Substitute	Substitute Magnitude Unknown	Strong Substitute	Not Known
BETTING SERVICES	Weak Substitute	Weak Substitute	Weak Substitute	Strong Substitute	Complement
BINGO	Not Known	Not Known	Not Known	Not Known	Not Known

(1) Results are largely from studies of U.S. venues where slot machines are the dominant component of casino GGRs. The effects of competition on casinos and gaming machines are assumed to be equal for this analysis.  
 (2) Assumes that these are predominantly horse and sports betting services.

## Discussion

### Casinos relative to other Casinos; Gaming Machines relative to other Gaming Machines

According to the review of the literature, the introduction of new casino/gaming machine venues in an existing casino's market area may cause extensive reductions in the existing casino's levels of handle and GGRs. A number of studies found that there was a statistically significant and negative impact from the introduction of competing casino sites in an existing casino gaming market. The degree of impact was found to depend on the number of competing sites and the location of those sites relative to the existing casino site's market area customers. Statistically significant impacts on existing casinos, as high as –27%, from the introduction of competition from other casinos were reported (Thalheimer and Ali, 2003).

### Casinos (Gaming Machines) relative to Lottery

The review of the scientific literature revealed that casino/machine gaming has a statistically significant negative impact on lottery wagering. As an example of the potential magnitude of the impact of casino-type gaming on lottery sales, Tosun and Skidmore (2004) estimated that the impact of large-scale slot machine gaming at pari-mutuel racetracks resulted in a 13% to 20% reduction in traditional lottery sales in the same state.

### Casinos (Gaming Machines) relative to Betting Services

The review of the scientific literature resulted in findings of a statistically significant and negative impact of casino gaming on pari-mutuel horse race wagering. Impacts were found to range from –24% to –32% (Ali and Thalheimer, 1997; Thalheimer, 1998; Thalheimer and Ali, 1995a).

**Lottery relative to other Lottery**

The review of the scientific literature resulted in findings that for states in the U.S. which had a lottery, competition from adjacent states which also had a lottery resulted in statistically significant and lower sales. The order of magnitude of the impacts were generally not reported. In one study (Tosun and Skidmore, 2004), lottery sales were found to initially increase and then to decrease over time.

**Lottery relative to Casinos (Gaming Machines)**

Only one study was found in the review of the scientific literature which estimated the impact of a lottery on casino gaming (Shonkwiler, 1993). In this case the lottery was located in a state (California) neighboring the state where the casinos were located (Nevada). One could deduce that it would likely have a larger effect if the lottery were located in the same state as the casinos. The impact of the neighboring state lottery was found to be statistically significant resulting in a 3% reduction in casino GGRs.

**Lottery relative to Betting Services**

The review of the scientific literature revealed that presence of a state lottery can result in statistically significant and large reductions in pari-mutuel wagering. Estimated impacts of presence of a state lottery on pari-mutuel wagering ranged from –10% to –36% (Simmons and Sharp, 1987; Thalheimer and Ali, 1995b and 1995c) with typical impacts nearer the upper end of this range.

**Betting Services relative to other Betting Services**

The review of the scientific literature revealed that the presence of competition from other live or simulcast wagering sites resulted in a statistically significant and negative reduction in pari-mutuel wagering at a subject site or sites. Estimated impacts ranged from as low as –5% to as high as –29% (Thalheimer and Ali, 1992, 1995 and 1995b). A typical impact would be somewhere in the midpoint of this range.

**Betting Services relative to Casinos (Gaming Machines)**

Only one study was found in the review of the scientific literature which estimated the impact of betting services (horse and greyhound wagering) on casino (machine) gaming (Thalheimer and Ali, 2003). The impact of betting on casino (machine) gaming was found to be negative but statistically insignificant.

**Betting Services relative to Lottery**

The review of the scientific literature revealed that the presence of pari-mutuel wagering did not have a statistically significant effect on lottery wagering in two of the three studies for which results were reported. The effect was found to be statistically significant and negative in the third study.

**Bingo relative to other Bingo and relative to Betting Services)**

The review of the scientific literature revealed only one study of the economics of bingo gaming and there, only in the context of the effects of bingo on bookmaking in the UK. In that study, bingo gaming was found to have a positive (complementary) effect on bookmaker betting. We do not include this single instance of the estimated impact of bingo gaming on betting services in the results table below.

**Summary – Empirical Results of Competition Effects**

The cells in the following table show relationships between gaming sectors, and are filled in with the upper-end estimates of impacts of competition between gaming sectors.

**Relationships between Gaming Sectors – Maximum Reported Empirical Estimates**

<b>GAMING SECTOR From\To</b>	<b>CASINO(1)</b>	<b>GAMING MACHINES(1)</b>	<b>LOTTERY</b>	<b>BETTING SERVICES(2)</b>	<b>BINGO</b>
<b>CASINO</b>	-27%	-27%	-20%	-32%	
<b>GAMING MACHINES</b>	-27%	-27%	-20%	-32%	
<b>LOTTERY</b>	-3% (low-end)	-3% (low-end)	Substitute Magnitude Unknown	-36%	
<b>BETTING SERVICES</b>	0%	0%	Weak Substitute	-17%	
<b>BINGO</b>					
<p>(1) Results are largely from studies of U.S. venues where slot machines are by far the largest component of casino GGRs. The effects of competition on casinos and gaming machines are assumed to be equal for this analysis.</p> <p>(2) Assumes that these are predominantly horse and sports betting services.</p>					

The following table attempts to summarize the primary relationships that exist within the gambling services sectors of the EU and key economic relationships. There are obviously considerable variations among the Member States, so this table is only intended as a general guide.

**TYPICAL ECONOMIC CHARACTERISTICS  
AND RELATIONSHIPS OF GAMING SECTORS**

GAMING SECTOR	MARKET STRUCTURE	NET-WORK EFFECTS	CROSS-BORDER DEMAND	PRICE SENSITIVITY	BENE-FACTORS	TAX RE-GIME	LEGAL CON-STRAINTS	MAIN INDUSTRY LINKAGES
Casino	Limited franchise, monopoly	Very weak	Moderate & desired	Strong	Private owners, government	High	Location, games, marketing	Tourism, hotels
Lottery	Monopoly	Strong	Potential issue	Weak to moderate	Good causes, government	Govt. ownership		Retail outlets
Gaming machines	Dispersed, competitive	Weak to moderate	Low to very low	Strong	Private owners, government	High	<i>Locations</i>	Bars & taverns
Bingo	Competitive	Weak to moderate	Low	Low to moderate		Low		
Betting services (racing & betting)	Competitive but consolidating	Weak to moderate	Land based: low Remote: high	Strong	Private owners, government, racing	Mode-rate	Restrictions on market access	Racing
Remote Gaming (internet casino & poker)	Competitive	Mode-rate to strong	High	Strong	Private owners, government	Low	Restrictions on market access	

## RELAXATION OF CONSTRAINTS

Relaxation of constraints can take place in a number of ways, many of which have been mentioned earlier in this report. The following are illustrative of what could transpire, with the general implications of their impacts.

### For lottery

#### Alternate Assumptions

1. Permitting lottery products from other Member States to be sold anywhere within the EU.<sup>57</sup>
2. Allowing other enterprises to sell various lottery products, such as numbers games and scratch tickets.
3. Removing exclusive rights of lotteries to offer gaming machines, casinos, and betting services.

### Discussion

The general effect of the first or second of these options would be to increase the extent of competition for lottery products directly, thus leading to lower prices (lower take-out rates), greater product differentiation, and other value enhancers for consumers. Depending on price elasticities, this might increase total GGRs on lottery purchases, but reduce Economic Rents. The net effect would probably reduce contributions to benefactor organizations,

<sup>57</sup> This is in addition to such existing products as EuroMillions, a multi-state lottery product. This implies, for example, that the National Lottery (UK) would be able to market its lotto and instant games in France, Germany, and other EU Member States, and other Member States could sell their products in the UK.

depending on the magnitude of the price elasticity. On the other hand, Consumer Surplus would unambiguously increase by more than the loss in Economic Rents.<sup>58</sup>

The third option would remove the monopoly over gambling services that are not inherently lottery products from existing State Lottery operators. Such gambling services clearly give lotteries an ability to capture Economic Rents. Depending on how the supply rights are offered to other enterprises, the governments that own the lotteries might capture a portion—or conceivably all—of the lost Economic Rents back through a bidding process, or through taxation. Depending on the extent of competition that emerges, and restrictions on the products offered, there could be increases in Consumer Surplus and in total GGR on these gambling services. Magnitudes would depend on consumer responses to the changes imposed.

## For casinos

### Alternate Assumptions

1. State monopolies for operation of casinos within specific Member States (Netherlands, Austria, Finland, Sweden, parts of Germany) are dissolved and are replaced by either privatized monopolies (through some kind of a tendering process) or with either a limited license or free market industry;
2. Constraints on what casinos can offer, in terms of mix of games and gaming machines, certain industry practices (i.e. granting credit, providing complementary services (“comps”) for good players, and non-gaming offerings (such as hotels, entertainment, liquor at the tables, etc.) are relaxed or removed;
3. Tax rates are substantially reduced to encourage capital investment.

### Discussion

As noted above, the first option could lead to greater competitive conditions depending on how the divestiture of government owned and operated casinos went about, as well as other considerations. Economic Rents accruing to the State might be preserved depending on tax rates and tendering processes. Consumer Surplus would increase if competition among different casino operators emerged. The shift from government as operator to private sector operators might lead to greater efficiencies in operations, and more focus on consumer tastes and preferences. However, private sector operators, especially under competitive market conditions, might not be as conscientious on mitigating social impact considerations, such as costs associated with problem gambling. This last consideration is at least partly due to the fact that government owned and operated casinos are going to be much more politically vulnerable to backlash over problem gambling issues than would be private sector operators.

Relaxation of the various operating constraints mentioned in the second option would have the effect of increasing the general appeal and attractiveness of the casino product, thus growing the market. One would expect expansion in GGRs and the ratio of GGRs to GDP as a result.

The third option, if it came to pass, could lead to substantial capital investment if accompanied by legislation that would authorize or permit major destination resort style

---

<sup>58</sup> This is due to a reduction in “deadweight loss” (a loss of social welfare attributable to monopoly).

casino developments.<sup>59</sup> The proposals that were put forward in late 2005 involving Harrah's Entertainment in Spain and Slovenia are examples of this potential. Under this option, it is likely that the effects on GGRs, GGR/GDP, and employment would all be positive. Depending on elasticities and effective tax rates, it may or may not increase Economic Rents accruing to the affected States. Consumer Surplus would certainly increase.

## For gaming machines

### Alternate Assumptions

1. Where applicable (i.e. Finland, Sweden), state monopolies on gaming machines are removed. They could be replaced by (private sector) vendors who would compete for licenses based on a tendering process. Alternatively, location owners could be licensed to purchase their own gaming machines.
2. Constraints on gaming machines, such as maximum stakes that can be wagered, maximum payouts, number of machines in a given location, prohibitions against linked progressive jackpots and other technologies, etc., are relaxed.
3. Restrictions on numbers of permitted gaming machines, their permitted locations (i.e. age restricted areas only v. convenience shops), and machine types are relaxed.

As with casinos, the first option could lead an erosion of Economic Rents accruing to the State, depending on how the divestiture of government monopolized gaming machines takes place, and other considerations. Economic Rents accruing to the State might be preserved depending on tax rates and bidding processes. Consumer Surplus would be increased if competition among different vendors or locations becomes more sensitive to consumer tastes and preferences.

The second and third options would likely expand the amount of GGR on gaming machines, as well as increase GGR/GDP where such restrictions are relaxed. In comparison to casinos and to lotteries, gaming machine policies would not have as much in the way of cross-border implications as lotteries (unless similar machines are prohibited in adjacent Member States.) Gaming machines are typically not a tourist product but rather are utilized by local residents. Therefore, the consequences, both in economic terms and social impacts, would tend to be relatively localized.

## For betting services and bingo

Legal access for remote gaming service companies that provide services for sports and race wagering to EU Member States, along with new technological innovations and new product offerings, are the major factors that would affect betting services over the next five years. Furthermore, the legal and market access status of remote gaming service companies that provide other gambling services via the internet and other remote media—such as virtual casino games, virtual gaming machines, internet poker, interactive skill/chance based tournaments, etc.—will also be affected by legal and market access issues. As with other gambling services presently authorized only for State lotteries, determination of whether lotteries can retain a monopoly over such activities is going to have significant bearing on the pricing, competition, and therefore size and growth of this sector.

There are also various questions of substitutability that come into play among the various gambling services sectors. It would seem, for example, that if the quality, quantity, and

---

<sup>59</sup> See, for example, William R. Eadington (2006), "The future of casinos in Europe," Society for the Study of Gambling Newsletter, No. 39, pp. 7-9.

variety of offerings of gaming machines and casinos were increased in Member States, it would have adverse impacts on bingo and race wagering in general. Expansion of permitted betting services by remote gaming providers would likely cause a reduction in a portion of the betting shop portion of betting services that presently takes place in physical locations such as at racetracks or in betting shops. The offering of virtual casino games and gaming machines via the internet may result in a reduction in revenues that otherwise would accrue to land-based casinos or to gaming machine operators. The fiscal effects of all of these alternatives would depend on tax regimes and the empirical strength of cross-elasticities, as well as on the elasticity of spending on gambling services in general to increases in availability and attractiveness of new gambling services options. Many of these issues are addressed, at least in structure, in terms of the next two Scenarios.

## FIRST ALTERNATIVE SCENARIO: MODERATE ACCOMODATION

The following set of assumptions is intended to reflect a hypothetical situation where courts or legislative bodies are generally sympathetic with the argument that state monopolies and other constraints on free and fair trade in the gambling services sector cannot be justified because of the principles of free and fair trade and proportionality. Furthermore, remote gaming services providers would be able to enter into presently protected Member States in the offering of their services, though they would have to abide by the constraints dictated by the gambling laws of national governments. Nonetheless, we assume that there would be no significant relaxation in the constraints on how games or wagering opportunities can be offered (except with regard to access provided to remote gambling services.)

### Assumptions

1. Court decisions or legislation—in conjunction with technological developments—would bring about a more competitive environment in the Member States by eliminating certain structural elements presently in place, and replace them with rules of engagement consistent with principles of “free and fair trade,” and equal access of EU companies to commercial opportunities anywhere else within the EU.
2. Member States would still be permitted to organize gambling services sectors around the principles of monopoly with specific “protecting” restrictions if they so choose. The justification would still be to allow Member States to protect their citizens through politically determined decisions constraining or prohibiting specific gambling services that were deemed undesirable. However, Member States would have to adhere to free and fair competition among eligible enterprises in granting such exclusive licenses through procedures that utilize transparent bidding processes among candidate organizations.
3. Because of their unique economies of scale,<sup>60</sup> lotteries—in terms of their offerings of traditional lottery products such as lotto, scratch tickets, and numbers draws—would remain within state ownership for the most part.<sup>61</sup> (Alternatively—as is the case in the UK—lottery operations could be franchised to a private company or companies using a fair and transparent tendering process.) However, under this scenario, we assume that national lotteries would be forced to divest other non-traditional lottery gaming activities such as casinos, betting services, and gaming machines, to other (private sector) entities, either by allowing an open competitive environment (with required licensing and restrictions) or a competitive bidding process for the granting of limited licenses. Under this assumption, the Member State could still retain significant restrictions on gambling services, but would not be able to preserve monopolies for itself or grant them to other parties without competitive tendering processes.
4. State owned monopolies for casinos—such as Holland Casino’s, Ray (in Finland), or Casinos Austria—would be forced to either open their industries to competition under the “free and fair” principles, or to divest the state-owned monopolies through privatization. The Member State could still dictate appropriate restrictions or prohibitions that would apply to licensees. If a Member State permitted more than one casino operation, then Member State or EU anti-monopoly rules would apply to license

<sup>60</sup> Cook, P.J., and Clotfelter, C.T. (1993), “The Peculiar Scale Economies of Lotto”, *American Economic Review*, 83, 634-643.

<sup>61</sup> Member States would not be permitted to prohibit private sector entities from offering similar products, however. Nonetheless, their ability to retain an effective monopoly over lotto-style products would be a bi-product of economies of scale and network effects.



holders. If there was only one casino license to be granted, it would have to go through a “free and fair” process in its issuance.

5. Remote gaming services would be permitted for all EU enterprises that can meet licensing standards within any particular Member State. Individual Member States can impose restrictions on offerings within those states as conditions of licensing, such as prohibitions against credit, against certain kinds of wagers or game offerings, and limits on stakes for specific wagers or contests. Enforcement of such constraints could be accomplished through civil proceedings, with violations leading to fines and/or loss of license.
6. Member States can prohibit all gaming machines if they so choose (i.e. France, Austria), or establish terms and conditions under which enterprises can bid on licenses to operate or place gaming machines. Alternatively, they could permit them under relatively unrestricted conditions.
7. The same rules for licensing of other gambling services would apply to bingo as well.

The above assumptions can be quantified with the following set of estimated values. It should be noted that these are illustrative of what might occur in 2010 if these assumptions were generally reasonable of the situation that might emerge. However, they should be treated as hypothetical as opposed to definitive.

The major effects of this First Alternative Scenario would be to shift the composition of Economic Rents from government (i.e. because of the loss of monopoly status for some products, i.e. casinos, gambling machines, betting services) to new service providers (i.e. those who were successful in the tendering process.) Furthermore, the greater access of remote gambling service providers to markets within the EU would increase competition in the betting services sector and perhaps in the casino and gambling machine markets as well. This would likely result in price competition in these areas. Because of substitution effects, we could expect relative reduction in sales for land-based casino and gambling machine products. Furthermore, we could expect substitution away from Bingo because it is a relatively less convenient product in comparison to the remote gambling offerings. However, besides remote gambling, there would only be limited effects on the extent of competition among and within the other gambling services sectors.

For the First Alternative Scenario, we assume that the growth rate of the remote gambling services sector is 20% per annum through 2010. The growth rate of casinos and gaming machines are reduced (in comparison to the Baseline Scenario) by 0.5% per annum from 2006 onward, reflecting the substitution effect from remote gambling services. Bingo's growth rate is reduced by 1.0% from 2006 onward in comparison to the Baseline Scenario, and lottery GGR growth will remain the same as under the Baseline Scenario.

The First Alternative Scenario assumptions regarding market sector growth generates a forecast for the gambling services revenues of €64.4 billion for 2010. This is a 25% increase over GGRs generated in 2003. The breakdown by sector and country is given in the following table.

**FIRST ALTERNATIVE SCENARIO**  
**PROJECTED GROSS GAMING REVENUES BY**  
**GAMBLING SERVICES SECTOR, BASELINE SCENARIO 2010 (€ millions)**

COUNTRY	CASINOS	LOTTERY	GAMING MACHINES	BETTING SERVICES	BINGO SERVICES
AUSTRIA	€ 239,003	€ 668,783	€ 0	€ 128,797	€ 0
BELGIUM	€ 52,429	€ 549,765	€ 151,028	€ 15,036	€ 0
CYPRUS	€ 0	€ 44,221	€ 0	€ 70,088	€ 0
CZECH REPUBLIC	€ 84,212	€ 142,105	€ 440,368	€ 61,860	€ 2,355
DENMARK	€ 49,571	€ 499,426	€ 250,930	€ 158,930	€ 44,644
ESTONIA	€ 28,716	€ 10,577	€ 0	€ 0	€ 0
FINLAND	€ 25,264	€ 570,791	€ 655,721	€ 261,157	€ 6,581
FRANCE	€ 2,772,948	€ 3,444,181	€ 0	€ 3,144,777	€ 0
GERMANY	€ 974,024	€ 5,199,192	€ 2,372,389	€ 203,981	€ 0
GREECE	€ 115,734	€ 633,362	€ 0	€ 943,641	€ 0
HUNGARY	€ 48,721	€ 375,731	€ 310,928	€ 44,197	€ 7,210
IRELAND	€ 848,050	€ 6,339,711	€ 0	€ 1,911,313	€ 149,002
ITALY	€ 0	€ 278,402	€ 248,797	€ 924,569	€ 27,128
LATVIA	€ 11,758	€ 7,036	€ 87,322	€ 2,645	€ 2,183
LITHUANIA	€ 20,382	€ 38,113	€ 742	€ 4,289	€ 0
LUXEMBOURG	€ 96,748	€ 23,761	€ 0	€ 0	€ 0
MALTA	€ 25,021	€ 26,325	€ 0	€ 104,105	€ 886
NETHERLANDS	€ 755,045	€ 866,662	€ 608,873	€ 28,351	€ 0
POLAND	€ 47,634	€ 323,895	€ 56,371	€ 58,618	€ 2,175
PORTUGAL	€ 303,635	€ 829,421	€ 202,418	€ 15,896	€ 118,133
SLOVAK REPUBLIC	€ 132,060	€ 100,572	€ 68,664	€ 53	€ 0
SLOVENIA	€ 244,886	€ 49,585	€ 41,897	€ 0	€ 0
SPAIN	€ 388,199	€ 1,396,111	€ 3,084,671	€ 108,714	€ 976,541
SWEDEN	€ 130,233	€ 709,953	€ 233,669	€ 781,004	€ 64,378
UNITED KINGDOM	€ 1,197,896	€ 4,000,610	€ 2,233,031	€ 5,901,762	€ 1,402,897
<b>TOTALS</b>	<b>€ 8,592,172</b>	<b>€ 27,128,292</b>	<b>€ 11,047,821</b>	<b>€ 14,873,782</b>	<b>€ 2,804,114</b>
<b>GRAND TOTAL</b>		<b>€ 64,446,181</b>			

Market shares of GGRs broken down by gambling services sector for the First Alternative Scenario are shown in the following table:

GAMING SERVICES SECTOR	GGR MARKET SHARE (2010)
Lottery	42.1%
Casino	13.3%
Gaming Machines	17.1%
Betting Services	23.1%
Bingo	4.4%

The presumed profit margins for the gambling services sectors will be affected by the changes in competition under the First Alternative Scenario,<sup>62</sup> and are given in the following table:

<b>GAMING SERVICES SECTOR</b>	<b>ASSUMED PROFIT MARGIN (1<sup>st</sup> Alternative)</b>
<b>Lotteries</b>	<b>85%</b>
<b>Casinos (tip pooling and/or monopoly)<sup>63</sup></b>	<b>75%</b>
<b>Casinos (no tip pooling and/or more competitive)<sup>64</sup></b>	<b>45%</b>
<b>Gaming Machines</b>	<b>75%</b>
<b>Betting Services</b>	<b>30%</b>
<b>Bingo</b>	<b>40%</b>

Economic Rents decline in this scenario, but not dramatically. The reduction in Economic Rents occurs because of the presumed lower profit margins in various sectors, and is in the magnitude of 6% in comparison to the Baseline Alternative. Results on a sector-by-sector and country-by- country basis are provided in the following table.

<sup>62</sup> The assumed directions of change of profit margins for this (and the following) scenario can be justified based on changing levels of competition, the prevailing tax structures, and changes to availability of gaming services, as noted in the assumptions. However, we do not have empirical evidence to validate the magnitude of changes in profit margins. Thus, the results on estimates of Economic Rents for this and the second alternative scenario should be taken as illustrative rather than predictive.

<sup>63</sup> This covers the countries of Portugal, Spain, France, Italy, Germany, Luxembourg, Belgium, Netherlands, Denmark, and Austria.

<sup>64</sup> This covers the countries of United Kingdom, Sweden, Finland, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovakia, Malta, Czech Republic, Greece, and Hungary.

**FIRST ALTERNATIVE SCENARIO**  
**PROJECTED GENERATION OF ECONOMIC RENTS BY**  
**GAMBLING SERVICES SECTOR, BASELINE SCENARIO 2010 (€ millions)**

	CASINOS	LOTTERY	GAMING MACHINES	BETTING SERVICES	BINGO SERVICES
COUNTRY					
AUSTRIA	€ 179,252	€ 568,465	€ 0	€ 38,639	€ 0
BELGIUM	€ 39,322	€ 467,300	€ 113,271	€ 4,511	€ 0
CYPRUS	€ 0	€ 37,588	€ 0	€ 21,026	€ 0
CZECH REPUBLIC	€ 37,896	€ 120,789	€ 330,276	€ 18,558	€ 942
DENMARK	€ 37,179	€ 424,512	€ 188,198	€ 47,679	€ 17,858
ESTONIA	€ 12,922	€ 8,991	€ 0	€ 0	€ 0
FINLAND	€ 11,369	€ 485,172	€ 491,791	€ 78,347	€ 2,633
FRANCE	€ 2,079,711	€ 2,927,554	€ 0	€ 943,433	€ 0
GERMANY	€ 730,518	€ 4,419,314	€ 1,779,292	€ 61,194	€ 0
GREECE	€ 52,080	€ 538,358	€ 0	€ 283,092	€ 0
HUNGARY	€ 21,925	€ 319,371	€ 233,196	€ 13,259	€ 2,884
IRELAND	€ 381,622	€ 5,388,754	€ 0	€ 573,394	€ 59,601
ITALY	€ 0	€ 236,642	€ 186,598	€ 277,371	€ 10,851
LATVIA	€ 5,291	€ 5,981	€ 65,492	€ 794	€ 873
LITHUANIA	€ 9,172	€ 32,396	€ 556	€ 1,287	€ 0
LUXEMBOURG	€ 72,561	€ 20,197	€ 0	€ 0	€ 0
MALTA	€ 11,260	€ 22,376	€ 0	€ 31,232	€ 355
NETHERLANDS	€ 566,284	€ 736,663	€ 456,655	€ 8,505	€ 0
POLAND	€ 21,435	€ 275,311	€ 42,278	€ 17,585	€ 870
PORTUGAL	€ 227,726	€ 705,008	€ 151,814	€ 4,769	€ 47,253
SLOVAK REPUBLIC	€ 59,427	€ 85,486	€ 51,498	€ 16	€ 0
SLOVENIA	€ 110,199	€ 42,148	€ 31,423	€ 0	€ 0
SPAIN	€ 291,149	€ 1,186,694	€ 2,313,503	€ 32,614	€ 390,616
SWEDEN	€ 58,605	€ 603,460	€ 175,251	€ 234,301	€ 25,751
UNITED KINGDOM	€ 539,053	€ 3,400,518	€ 1,674,774	€ 1,770,529	€ 561,159
TOTALS	€ 5,555,958	€ 23,059,048	€ 8,285,866	€ 4,462,135	€ 1,121,645
GRAND TOTAL	€ 42,484,652				

---

## SECOND ALTERNATIVE SCENARIO: OPENING THE MARKETS

The following set of assumptions is intended to reflect a hypothetical situation where events within the EU, whether driven by court decisions, legislative changes, or new technologies (or some combination of the three), lead to a considerably more open marketplace for gambling services sectors in the EU.<sup>65</sup> In this alternative, we build upon the assumptions from the First Alternative, and further assume that there would be significant relaxations in the present constraints on how games or wagering opportunities can be offered, increased competition among sectors manifesting itself in reduced prices of gambling services to consumers, subsequent greater penetration by remote gambling offerings, and a break-down in implicit agreements not to compete among the existing national lotteries in the EU.

In general, if this were to transpire, it would lead to a substantial reduction in Economic Rents, an even more substantial increase in Consumer Surplus<sup>66</sup>, and a notable increase in aggregate spending on gambling services in the Member States of the EU. Based on the experience in other countries, such as the United States, Canada, New Zealand, and Australia, the ratio of GGR/GDP could be expected to increase dramatically, perhaps ultimately to increase by a factor of two or more.

The following discussion does not address the unintended adverse consequences associated with the Second Alternative Scenario; that is discussed separately following this section. Based on the experience of other jurisdictions, however, it is likely that such adverse consequences—such as bankruptcies, problem gambling, and gambling related crime—might indeed increase, though the scientific literature is not yet clear on the causal linkages of these variables to expanded gambling services, or to the magnitudes involved.

### Assumptions

1. Court decisions, legislation, or technological developments would create a highly competitive environment in the Member States by opening gambling services markets to a large number of potential service providers, and substantially expanding the choices of services available to consumers throughout the EU.
2. Member States could still retain the licensing of gambling services providers and set appropriate tax rates and other conditions of doing business. Under this Scenario, however, the primary philosophic underpinning of the rules governing the gambling services sectors would be orientated toward the well being of consumers and the market principles of competition.<sup>67</sup>
3. National lotteries under this scenario would engage in competition with other EU lotteries in the sale of traditional lottery products across borders. They would also continue to enter into strategic alliances to develop products with other Member States

---

<sup>65</sup> This can be considered an “extreme case” of opening gambling services markets in a manner that would allow for extensive cross-border competition, emergence of destination resort-style casinos, relatively unconstrained remote gambling offerings, and competition among lotteries regardless of their Member State affiliations.

<sup>66</sup> It should be noted that the primary source for Economic Rent is from Consumer Surplus, e.g. suppliers are able to charge higher prices than market conditions would dictate because of constraints on supply. As prices are lowered and markets become more competitive, consumers gain from reduced Economic Rent, and there are further gains due to reduction in “deadweight losses,” inefficiencies associated with supply-constrained situations.

<sup>67</sup> This philosophy was strongly reflected in the proposed reforms of the Gaming Act 1968 in the United Kingdom. See Budd, A. (2001), *Gambling Review Report*, Report by Gambling Review Body, Department for Culture, Media and Sport. London: The Stationary Office, July.

such as EuroMillions, that would take advantage of the peculiar scale economies of lotteries.<sup>68</sup> Private sector firms, such as remote gambling service providers, could also offer lottery-style products.

4. The casino sector would evolve in at least some Member States in a manner similar to casino industry developments in other countries such as the United States, South Africa, Australia or New Zealand. This could be driven by a willingness on the part of at least some Member States to pass enabling legislation, lower tax rates, and relax constraints in a manner consistent with large resort casino development; a desire to use large casino projects as a tool for economic or tourism development within specific Member States; and subsequent cross-border competition within the EU.
5. Member States could still prohibit all machine gaming outside of casinos if they so choose (i.e. France, Austria), or establish terms and conditions under which enterprises can operate or place gaming machines. Alternatively, they could permit them under relatively unrestricted conditions. We will assume that, on balance, Member States will permit an expansion of gaming machines, and remove or significantly reduce restrictions on wager size, jackpot size, and other product attributes.
6. Bingo services would remain relatively unchanged, but operators would bring in technological enhancements and offer better prizes (i.e. lower prices) to make their offerings more attractive. Furthermore, present restrictions on Bingo operations would be relaxed.

The major effects of the Second Alternative Scenario would be a substantial increase in price competition within gambling services sectors in specific Member States, increases in cross-border competition among gambling service companies located in different Member States, and increased competition among gambling products, i.e. casinos, gambling machines, betting services, lotteries, bingo. Furthermore, the greater availability of remote gambling services to markets within the EU would increase competition in the betting services sector and lead to a greater number of hybrid offerings across traditional product lines.<sup>69</sup>

All of these dynamics would likely result in significant price competition as well as greater product differentiation and aggregate sector growth. Because of substitution effects, we could expect relative reduction in sales for the “weaker” forms of gambling services, including Bingo and horse race wagering.<sup>70</sup> Economic Rents would be significantly reduced as supply constraints were removed. With the exception of lotteries (which have the characteristics of natural monopolies due to network effects), excess profits for gaming service providers would be driven downward. However, depending on excise tax rates imposed on gambling services industries, revenues to governments would not be reduced to the same extent.

The above assumptions are quantified for the Second Alternative Scenario with the following set of estimated values. It should be noted that these are illustrative of what might occur in 2010 if these assumptions were generally reasonable of the situation that might emerge. However, the value of the following discussion is more to demonstrate the possible interactions among the various sectors than to come up with specific forecasts.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Cook and Clotfelter, *op. cit.*

<sup>69</sup> For example, lotteries could partner with sporting teams to offer long-odds wagers on outcomes of sporting events using internet services and even betting services retail outlets. Casinos could link very large jackpots on gaming machines among casinos and even to non-casino sites.

<sup>70</sup> This reflects the experience in the United States, Canada, and other countries in recent decades.

<sup>71</sup> If it were known that the assumptions would be correct, and if there were strong evidence on quantitative values for price reductions, price and cross-elasticities, and deregulation impacts,

For the Second Alternative Scenario, we assume that the growth rate of the remote gambling services sector is 25% per annum through 2010. The growth rate for lottery GGRs, casino GGRs, gaming machine GGRs, betting services GGRs, and Bingo GGRs are all determined by the assumed price and cross-elasticities in conjunction with assumed price reductions, adjusted from the Baseline Scenario forecasts to 2010. The growth rates for casinos, gaming machines, and Bingo are slightly lower between 2005 and 2010 due to growing competition from remote gambling service providers.<sup>72</sup> These are discussed below.

In this Scenario, there are significant price reductions due to the increased levels of competition. For the following, we apply our estimates of price elasticities from the scientific literature. We also assume that the average price (take-out) of lottery products will be reduced from about 50% of total sales (handle) to about 30%, a decline of 40%. For casinos, it is assumed average house advantage falls by 20% in light of increased competition from other casinos as well as other gambling services products.<sup>73</sup> For gaming machines, prices are assumed to fall by 20% as well. For land based betting services (racing venues and betting shops), strong competition from remote gaming services, from other land based competitors, and from their weakened economic structure drives down prices by an assumed 25%. For Bingo, the assumed impact of increased competition from other gambling services sectors leads to price reductions of 30%.

The assumed price reductions and price elasticities are summarized in the following table. The table also presents estimates of the effect on sales (handle) from reducing or removing constraints on the gambling services.

<b>Gambling Service Sector</b>	<b>Price Reduction</b>	<b>Price Elasticity (<math>\epsilon_x</math>)<sup>74</sup></b>	<b>Deregulation Effects (<math>\gamma</math>) on Handle<sup>75</sup></b>
Lottery	<b>40%</b>	<b>-1.2</b>	<b>30%</b>
Casino	<b>20%</b>	<b>-1.5</b>	<b>60%</b>
Gambling Machines	<b>20%</b>	<b>-1.5</b>	<b>60%</b>
Betting Services	<b>25%</b>	<b>-1.7</b>	<b>20%</b>
Bingo	<b>30%</b>	<b>-1.2</b>	<b>10%</b>

In order to estimate the over-all impacts of price changes in the various gambling services sectors on one another, it is also necessary to provide estimates of cross-price elasticities

then this approach could yield reasonable forecasts. In this case, the problem is too hypothetical and there are too many holes in the data to allow for much more than a demonstration of the relationships.

<sup>72</sup> We assume the average annual growth rate of casino and gaming machine revenue would be 0.5% lower than the baseline scenario, and for Bingo, it would be 1.0% lower. This could be due to erosion in demand caused by remote gambling services in virtual casinos and internet poker, both of which might be viewed as substitutes for casinos, gambling machines, and bingo.

<sup>73</sup> For gaming machines, this would be a reduction in win percentage. For table games, it could be represented by more favorable rules or payouts, or in increased complementaries or other benefits given to players in return for their action.

<sup>74</sup> The proper measure for quantity sold in gambling sectors is "handle," the total amount of money wagered. Price elasticity ( $\epsilon_x$ ) measures the ratio of percentage change in handle to percentage change in win percentage. GGRs are computed as price times quantity, or "handle" times "win percentage." Thus, a price reduction that brings about a proportionate increase in quantity (elasticity of -1.0) would leave GGRs the same.

<sup>75</sup> Deregulation effects, indicated by the symbol  $\gamma$ , would reflect the increase in demand that would result from removal of constraints on pricing, availability, quality, or other important attributes of gambling services.

among the gambling services sectors.<sup>76</sup> Based on the judgment of the authors and general indications from the scientific literature, the following table presents assumed values<sup>77</sup> for such cross-elasticities for this Second Alternative Scenario:

**Cross Price Elasticities ( $\eta_{xy}$ ) for Gambling Services Sectors:  
Ratio of percentage change in handle of X to  
a percentage change in the price of Y**

<b>GAMBLING SERVICE SECTOR</b>	<b>Lottery (X)</b>	<b>Casino (X)</b>	<b>Gambling Machines (X)</b>	<b>Betting Services (X)</b>	<b>Bingo (X)</b>
<b>Lottery (Y)</b>	*	.05	.05	.05	.10
<b>Casino (Y)</b>	.10	*	.25	.15	.20
<b>Gambling Machines (Y)</b>	.10	.25	*	.15	.20
<b>Betting Services (Y)</b>	.02	.05	.05	*	.02
<b>Bingo (Y)</b>	.01	.02	.02	0	*

\* Already accounted for in the direct price elasticity computation.

Based upon the above assumptions, the impacts on handle for the various gambling services sectors, and the resulting impacts on GGRs (= handle times price) in comparison to the Baseline Scenario are:

<b>GAMBLING SERVICE SECTOR</b>	<b>CHANGE IN HANDLE<sup>78</sup></b>	<b>CHANGE IN GGRs<sup>79</sup></b>
<b>Lottery</b>	<b>73.2%</b>	<b>3.9%</b>
<b>Casino</b>	<b>81.2%</b>	<b>44.9%</b>
<b>Gambling Machines</b>	<b>81.2%</b>	<b>44.9%</b>
<b>Betting Services</b>	<b>54.5%</b>	<b>15.9%</b>
<b>Bingo</b>	<b>33.5%</b>	<b>-6.6%</b>

The net effect of significant price competition and deregulation of the gambling services sectors in this model are substantial growth in GGRs for gambling machines and casinos, limited growth in betting services and lottery GGRs, a substantial transfer in revenues from

<sup>76</sup> The cross-elasticity of product Y on product X ( $\eta_{xy}$ ) is defined as: the ratio of percentage change in quantity (handle) of X to a percentage change in price of Y. If the cross-elasticity is positive, the products are substitutes; if negative, they are complements; and if the value is zero, they are independent.

<sup>77</sup> These are probably correct in sign, but not necessarily accurate in magnitude. While there is limited evidence on discrete effects of one gaming sector on another as shown in this report's literature review, the literature provides a few estimates of continuous variable cross-price elasticity. The estimates of cross-price elasticity made here draw from the order of magnitude of discrete effects reported in the literature.

<sup>78</sup> Percentage change in handle for sector x is computed as  $\Delta P_x \cdot \epsilon_x + \gamma + \sum \Delta P_y \cdot \eta_{xy}$  for all gambling services sectors  $y = 1, \dots, n$ ; where  $\Delta P_x$  is change in the price of commodity X,  $\Delta P_y$  is change in price of other commodities indexed by  $y = 1, \dots, n$ ;  $\epsilon_x$  is the price elasticity of X,  $\gamma$  is the shift in handle created by relaxing constraints, and  $\eta_{xy}$ , ( $y = 1, \dots, n$ ;  $x \neq y$ ) are the cross-price elasticities (ratio of change in handle for X to the change in price of Y for  $y = 1, \dots, n$ ).

<sup>79</sup> Percentage change in GGRs is computed by estimating the new GGR based on new price\*new quantity, divided by GGR before the price changes. This computation takes into account all direct and cross price elasticities, as well as the effect of constraint relaxation.



land-based betting services to remote gambling services (much of which is the same product, but different delivery systems), and a moderate decline in GGRs in the Bingo sector. These results, of course, are tied to the underlying assumptions from which they were generated.

The sector-by-sector and country-by-country results on GGRs are given in the following table:

**SECOND ALTERNATIVE SCENARIO  
PROJECTED GROSS GAMING REVENUES BY  
GAMBLING SERVICES SECTOR, 2010 (€ millions)**

COUNTRY	CASINOS	LOTTERY	GAMING MACHINES	BETTING SERVICES	BINGO SERVICES
AUSTRIA	€ 346,363	€ 694,999	€ 0	€ 171,072	€ 0
BELGIUM	€ 75,980	€ 571,316	€ 218,870	€ 19,970	€ 0
CYPRUS	€ 0	€ 45,954	€ 0	€ 92,679	€ 0
CZECH REPUBLIC	€ 122,040	€ 147,676	€ 638,182	€ 81,728	€ 2,201
DENMARK	€ 71,839	€ 519,003	€ 363,648	€ 210,918	€ 41,720
ESTONIA	€ 41,615	€ 10,992	€ 0	€ 0	€ 0
FINLAND	€ 36,613	€ 593,166	€ 950,272	€ 346,346	€ 6,150
FRANCE	€ 4,018,557	€ 3,579,193	€ 0	€ 4,179,047	€ 0
GERMANY	€ 1,411,555	€ 5,403,001	€ 3,438,066	€ 271,686	€ 0
GREECE	€ 167,722	€ 658,190	€ 0	€ 1,246,698	€ 0
HUNGARY	€ 70,607	€ 390,460	€ 450,597	€ 58,358	€ 6,738
IRELAND	€ 1,228,994	€ 6,588,228	€ 0	€ 2,521,453	€ 139,242
ITALY	€ 0	€ 289,316	€ 360,557	€ 1,231,429	€ 25,351
LATVIA	€ 17,040	€ 7,312	€ 126,547	€ 3,469	€ 2,040
LITHUANIA	€ 29,537	€ 39,607	€ 1,075	€ 5,640	€ 0
LUXEMBOURG	€ 140,208	€ 24,693	€ 0	€ 0	€ 0
MALTA	€ 36,261	€ 27,357	€ 0	€ 138,415	€ 828
NETHERLANDS	€ 1,094,212	€ 900,635	€ 882,378	€ 37,688	€ 0
POLAND	€ 69,032	€ 336,592	€ 81,693	€ 77,891	€ 2,033
PORTUGAL	€ 440,027	€ 861,934	€ 293,345	€ 21,179	€ 110,395
SLOVAK REPUBLIC	€ 191,382	€ 104,514	€ 99,508	€ 70	€ 0
SLOVENIA	€ 354,889	€ 51,529	€ 60,718	€ 0	€ 0
SPAIN	€ 562,578	€ 1,450,838	€ 4,470,305	€ 143,966	€ 912,578
SWEDEN	€ 188,734	€ 737,784	€ 338,633	€ 1,039,649	€ 60,161
UNITED KINGDOM	€ 1,735,990	€ 4,157,434	€ 3,236,109	€ 7,828,140	€ 1,311,007
TOTALS	€ 12,451,775	€ 28,191,721	€ 16,010,502	€ 19,727,489	€ 2,620,444
GRAND TOTAL		€ 79,001,932			

A summary comparison of results for total GGRs under the three scenarios is given in the following table.

**GGRS FOR 2003 AND FOR 2010 UNDER ALTERNATIVE SCENARIOS  
(€ billions)**

	Total	Casinos	Lottery	Gaming Machines	Betting	Bingo
GGRs (2003)	€ 51.53	€ 7.51	€ 22.98	€ 9.68	€ 8.87	€ 2.45
Scenario for GGRs (2010):						
Baseline	€ 63.89	€ 8.90	€ 27.13	€ 11.61	€ 13.31	€ 2.94
First Alternative	€ 64.45	€ 8.59	€ 27.13	€ 11.05	€ 14.87	€ 2.80
Second Alternative	€ 79.00	€ 12.45	€ 28.19	€ 16.01	€ 19.73	€ 2.62

## DISCUSSION

Based upon our assumptions, the Second Alternative Scenario produces an estimated 53% increase in total GGRs in 2010 over GGRs in 2003. This is much greater than growth rates of 24% and 25% relative to GGRs in 2003 under the Baseline and First Alternative Scenarios, respectively. Total handle actually grows considerably more than growth in GGRs but is negated to a large extent by the significant price reductions which we had assumed. Perhaps more significant is what our hypothetical model suggests with respect to particular gambling services sectors.

There is a considerable redistribution of GGRs in 2010 among the five main gambling services sectors under the Second Alternative Scenario relative to GGRs in 2010 for the Baseline Scenario. Total GGRs is 24% greater under the Second Alternative Scenario relative to the Baseline Scenario. The greatest growth occurs in the casino, gambling machine, and betting services sectors; 40%, 38%, and 48%, respectively; lower growth in the lottery sector, 4%; and a decline in the Bingo sector, -11%.<sup>80</sup> While the casino, gambling machine, and betting services sectors exhibit growth rates of 38% or greater, the 24% growth in total GGRs reflects the lower growth in the lottery sector, 4%, which has the greatest share of the overall market. The negative growth in the Bingo sector has little effect on the overall growth rate in GGRs due to that sector's small share of the overall market.

The Market shares of GGRs broken down by gambling services sector for 2003 and for the Baseline and First and Second Alternative Scenarios in 2010 are shown in the following table:

<b>GAMING SERVICES SECTOR</b>	<b>GGR MARKET SHARE (2003)</b>	<b>GGR MARKET SHARE (2010) BASELINE</b>	<b>GGR MARKET SHARE (2010) FIRST ALTERNATIVE</b>	<b>GGR MARKET SHARE (2010) SECOND ALTERNATIVE</b>
Lottery	<b>44.6%</b>	<b>42.5%</b>	<b>42.1%</b>	<b>35.7%</b>
Casino	<b>14.6%</b>	<b>13.9%</b>	<b>13.3%</b>	<b>15.7%</b>
Gaming Machines	<b>18.8%</b>	<b>18.2%</b>	<b>17.1%</b>	<b>20.3%</b>
Betting Services	<b>17.2%</b>	<b>20.8%</b>	<b>23.1%</b>	<b>25.0%</b>
Bingo	<b>4.8%</b>	<b>4.6%</b>	<b>4.4%</b>	<b>3.3%</b>

<sup>80</sup> The changes in the casino and gambling sectors are consistent with the recent experience in the United States and in other countries that have more extensive casinos and/or gambling machine sectors than are presently found in the EU.

The extent of Economic Rent change under the Second Alternative will depend on how much they have been eroded by deregulation and increased competition. The presumed profit margins (as defined above) for the gambling services sectors are given in the following table:

<b>GAMING SERVICES SECTOR</b>	<b>ASSUMED PROFIT MARGIN (2<sup>nd</sup> Alternative)</b>
<b>Lotteries</b>	<b>75%</b>
<b>Casinos (tip pooling and/or monopoly)<sup>81</sup></b>	<b>50%</b>
<b>Casinos (no tip pooling and/or more competitive)<sup>82</sup></b>	<b>25%</b>
<b>Gaming Machines</b>	<b>50%</b>
<b>Betting Services</b>	<b>15%</b>
<b>Bingo</b>	<b>20%</b>

The changes in Economic Rents for the various sectors, broken down by country, are given in the following table. The model suggests that Economic Rents would fall from €45.3 billion to €37.8 billion, a decline against the Baseline Alternative of about 17%. How the Economic Rents would be divided among tax revenues, contributions to designated beneficiaries, and returns to operators and owners would be a matter of tax policies and contractual obligations.

<sup>81</sup> This covers the countries of Portugal, Spain, France, Italy, Germany, Luxembourg, Belgium, Netherlands, Denmark, and Austria.

<sup>82</sup> This covers the countries of United Kingdom, Sweden, Finland, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovakia, Malta, Czech Republic, Greece, and Hungary.

**SECOND ALTERNATIVE SCENARIO**  
**PROJECTED GENERATION OF ECONOMIC RENTS BY**  
**GAMBLING SERVICES SECTOR, 2010 (€ millions)**

	CASINOS	LOTTERY	GAMING MACHINES	BETTING SERVICES	BINGO SERVICES
COUNTRY					
AUSTRIA	€ 173,182	€ 521,249	€ 0	€ 25,661	€ 0
BELGIUM	€ 37,990	€ 428,487	€ 109,435	€ 2,996	€ 0
CYPRUS	€ 0	€ 34,466	€ 0	€ 13,902	€ 0
CZECH REPUBLIC	€ 30,510	€ 110,757	€ 319,091	€ 12,259	€ 440
DENMARK	€ 35,920	€ 389,252	€ 181,824	€ 31,638	€ 8,344
ESTONIA	€ 10,404	€ 8,244	€ 0	€ 0	€ 0
FINLAND	€ 9,153	€ 444,875	€ 475,136	€ 51,952	€ 1,230
FRANCE	€ 2,009,278	€ 2,684,394	€ 0	€ 626,857	€ 0
GERMANY	€ 705,778	€ 4,052,251	€ 1,719,033	€ 40,753	€ 0
GREECE	€ 41,930	€ 493,642	€ 0	€ 187,005	€ 0
HUNGARY	€ 17,652	€ 292,845	€ 225,299	€ 8,754	€ 1,348
IRELAND	€ 307,248	€ 4,941,171	€ 0	€ 378,218	€ 27,848
ITALY	€ 0	€ 216,987	€ 180,279	€ 184,714	€ 5,070
LATVIA	€ 4,260	€ 5,484	€ 63,274	€ 520	€ 408
LITHUANIA	€ 7,384	€ 29,706	€ 538	€ 846	€ 0
LUXEMBOURG	€ 70,104	€ 18,519	€ 0	€ 0	€ 0
MALTA	€ 9,065	€ 20,518	€ 0	€ 20,762	€ 166
NETHERLANDS	€ 547,106	€ 675,477	€ 441,189	€ 5,653	€ 0
POLAND	€ 17,258	€ 252,444	€ 40,846	€ 11,684	€ 407
PORTUGAL	€ 220,014	€ 646,451	€ 146,672	€ 3,177	€ 22,079
SLOVAK REPUBLIC	€ 47,845	€ 78,386	€ 49,754	€ 10	€ 0
SLOVENIA	€ 88,722	€ 38,647	€ 30,359	€ 0	€ 0
SPAIN	€ 281,289	€ 1,088,129	€ 2,235,152	€ 21,595	€ 182,516
SWEDEN	€ 47,183	€ 553,338	€ 169,316	€ 155,947	€ 12,032
UNITED KINGDOM	€ 433,998	€ 3,118,075	€ 1,618,055	€ 1,174,221	€ 262,201
TOTALS	€ 5,153,274	€ 21,143,791	€ 8,005,251	€ 2,959,123	€ 524,089
GRAND TOTAL	€ 37,785,528				

---

**UNINTENDED ADVERSE CONSEQUENCES**

One could make a fairly strong case that the extent of unintended adverse consequences, such as social costs associated with increases in problem and pathological gambling, increases in crime associated with gambling, changes in bankruptcies, suicides, etc., would be quite similar under the Baseline Scenario and the First Alternative Scenario. This would be the case if the alternative institutional relationships between governments and service providers still delivered the same level and efficiency of consumer protections and other safeguards. Since the prices of gambling services and the level of constraints placed on the gambling services sectors remain more or less the same under these alternatives, there should not be much difference in unintended adverse consequences between them.

However, under the Second Alternative Scenario, there may very well be an increase in various unintended adverse consequences associated with gambling. As our review of the scientific literature revealed, there are several studies which show no statistically significant linkage between expanded gambling offerings and bankruptcies while several others show a statistically significant but relatively small linkage between expanded gambling offerings and bankruptcies. Results of the peer reviewed research on the relationship of expanded gambling to crime have produced mixed results, with instances of increases, no change, and decreases relative to the availability of casino gaming. As a result, the scientific evidence on direction and magnitude of expanded gambling offerings and crime is not conclusive one way or the other. (See pages 378-381.) There is no clear scientific research that links increases in the availability of gambling services to increases in the rates of problem and pathological gambling, even though there is considerable evidence that suggests this might be the case.<sup>83</sup> Nonetheless, under this Scenario, there very well may be increased attention paid to these possibilities, and a subsequent political backlash because of the perception (if not the reality) of the consequences of such expansion.<sup>84</sup>

Among other findings, it is clear from the results of this analysis that Member States of the European Union need to sponsor or encourage additional scientific research to address many of these important social impact questions. In the interim, policy will have to be made based upon the limited research that is available, much of which was generated in other countries, with perhaps important social, political, and cultural differences.

---

<sup>83</sup> See, for example, Volberg, R. A. 2001. *Gambling and Problem Gambling in North Dakota: A Replication Study, 1992 to 2000*. Report to the North Dakota Office of the Governor. Bismarck, ND: Office of the Governor, and Abbott, M. W., & Volberg, R. A. (1996), "The New Zealand National Survey of problem and pathological gambling," *Journal of Gambling Studies*, 12, 143–160.

<sup>84</sup> This indeed has been the case in Australia, New Zealand, and some Canadian provinces since the 1990s. For a serious study of this issue in considerable depth, see Productivity Commission (1999), *Australia's Gambling Industries*, Report No. 10, AusInfo, Canberra.

---

## FINAL CONCLUSIONS

As this report has demonstrated, there is a considerable need for more uniform compilation of economic data relating to the gambling services industries in the EU. National reporting is scarce and in those instances where we could not find such data, we had to rely largely on trade association reports or survey results, which are effectively self-reported data, for which there is no easy way to validate accuracy or veracity. Where there were major gaps in data and information (as is the case with the charities and non-profits, media gambling services, and sales promotion services sectors), we had to rely solely on survey results or secondary (non-refereed) sources such as consultancy reports, or we were unable to find any information or data to report.

If future policy in the EU is going to be based on accurate data and factual information, and advised by evidence-based research, then there is going to have to be a greater commitment by Member States, service providers and other stakeholders in addressing these information and research shortcomings. The fact that gambling services in the EU are already characterized by revenues in excess of €50 billion as well as substantial contributions to tax revenues and good causes suggests that this should be a fairly high priority. This implies a commitment to develop official statistics to cover the gambling services industries, broken down by gambling services sector and by the individual Member States.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> An excellent model is the official statistics gathered by the State of Nevada on its casino industry. See <http://gaming.nv.gov/publications.htm>

## **APPENDICES**



## APPENDIX 1

### **LISTS OF SECONDARY REFERENCES BIBLIOGRAPHIES OF RESEARCH EXAMINED FOR THIS REPORT**

### I. Secondary Data Sources and Research References for EU Internal Gambling Markets

(2005), *Annual Report 2004*, Report by Dutch Gaming Board,  
(<http://www.toezichtkansspelen.nl>)

(2005), *Gruppo Lottomatico: Consolidated Report as of March 31, 2005*, Report by Lottomatico, (<http://www.lottomatica.it>)

(2004), AMA Annual Report, for presentation at Euromat General Meeting 2005 in Budapest.

(2004), *Annuaire 2004 ECUS: Tableau Economique Statistique et Graphique du Cheval en France, Données*, 2003, Les Haras Nationaux, September 2004

(2004), *Final Report, Government of Portugal*,  
([http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/60D9C068-25EE-4DA2-9901-865ED681F7A9/0/Rel\\_Final\\_Mercado\\_Jogos.pdf](http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/60D9C068-25EE-4DA2-9901-865ED681F7A9/0/Rel_Final_Mercado_Jogos.pdf))

(2004), *Financial Annual Report 2003: The Right Balance*, Report by Holland Casino.

(2003), *A Safe Bet for Success*, Report by Gaming Review Body, Department for Culture, Media and Sport.

Budd, A. (2001), *Gambling Review Report*, Report by Gambling Review Body, Department for Culture, Media and Sport, The Stationary Office, July.

Clotfelter, C.T., and Cook, P.J. (1989), *Selling Hope: State Lotteries in America*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Collins, P., Arnold, G., Eadington, W. R., Remmers, P., and Ricketts, T. (2003), *Towards a Strategy for Addressing Problem Gambling in the UK*, Report by A Report to the Gambling Industry Charitable Trust, March.

Creigh-Tyte, S., and Lepper, J. (2004), *Survey of Participation in, and Attitudes Towards, Gambling: Key Findings from the 2004 NOP Survey*, Report by DCMS, April.

Dean, P. H., Lockwood, R. C., Penrose, R., Steen, M., Stevens, M., and Kavanagh, T. J. (2003), *Report of the Gaming Board for Great Britain 2002-03*, Report by Department for Culture, Media and Sport, 9 July.

Deutsche Bank AG/London, (2005), *Online Gaming Industry: Real or Surreal Returns*. 19 July.

Eadington, W. R. (2004), *Lessons from the West: What the Experience of Legalization of Gaming in America and Europe Can Teach Asian Countries*, Presentation to An International Conference on Gaming Industry and Public Welfare, Beijing and Macao, 6-10th December, GBGC (2005), *Double or Quits? - Global Gaming Review 2004-2005*. London: Report by Gaming and Betting Global Consultants.

Glickman, L. and Kuusk, K. (2004), "Estonian Gambling Regulations", *Gaming Law Review*, 8: 3, 173-174.

Harris, J., and Hagan, J. (2001), "Commentary on the UK Gambling Review Report," *Gaming Law Review*, 5: 6, 571-584.

## APPENDIX 1

---

Kingma, S., (1993) *Risk-analysis Gambling. Research into the Nature and Prevalence of Gambling*

KPMG (2000), *The Economic Value and Public Perceptions of Gambling in the UK*, Report by Business In Sport and Leisure, May.

Meyer, G. (2005), „Glucksspiel – Zahlen und Fakten“, *Deutsche Hauptstelle für suchtfragen*, Jahrbuch Sucht 2005, Greesthacht: Nauland Verlag

Philippsohn, S. (2001), "The UK Gambling Review Report: A Summary of the Recommendations and the Objectives," *Gaming Law Review*, 5: 6, 561-570.

Polders, B. (1998), "Gambling in Europe: Unity in Diversity," in *Gambling, Public Policy, and the Social Sciences*, ed. by W. R. Eadington and J.A. Cornelius, Reno: Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada.

Sproston, K., Erens, B., and Orford, J. (2000), *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey*, Report by National Centre for Social Research, June.

Vieweg, H.-G. (2005), „Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Munzautomaten e. V.“, *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs-automaten 2004 und Ausblick 2005*, Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München.

Walker, T. G. (2005), *The Casino and Gaming Market Research Handbook*, Ed. 8th, Atlanta, GA, USA: Terri G. Walker Consulting.

Various articles from the NewsLetter, The Society for the Study of Gambling,  
<http://www.societystudygambling.co.uk>

Various articles from the Euromat, European Gaming and Amusement Federation,  
<http://www.euromat.org/>

## II. Refereed Academic Journal Articles

### a. Pari-mutuel Wagering and Bookmaker Betting Economics

Ali, M.M. and Thalheimer, R. (2002), "Product Choice for a Firm Selling Related Products: A Parimutuel Application", *Applied Economics*, 34, 1251-1271

Ali, M. M., and Thalheimer, Richard (1997), "Transportation Costs And Product Demand: Wagering On Parimutuel Horse Racing", *Applied Economics*, 29, 529-542.

Church, A. M. and Bohara, A. K. (1992), "Incomplete Regulation And The Supply Of Horse Racing", *Southern Economic Journal*, 58, 732-742.

Coate, D. and Ross, G. (1974), "The Effects Of Off-Track Betting In New York City On Revenues To The City And State Governments", *National Tax Journal*, 27, 63-69.

Morgan, W. D. and Vasche, J.D. (1979), "Horseracing Demand, Parimutuel Taxation And State Revenue Potential", *National Tax Journal*, 32, pp. 185-194.

Gruen, A. (1976), "An Inquiry Into The Economics of Race-Track Gambling", *Journal of Political Economy*, 84, 169-177.

## APPENDIX 1

---

- Gulley, D.O., and Scott, Jr., F.A. (1989), "Lottery Effects on Pari-Mutuel Tax Revenues", National Tax Journal, 42, 89-93.
- Morgan, W. D. and Vasche, J.D. (1982), "A Note On The Elasticity Of Demand For Wagering", Applied Economics, 14, 469-474.
- Paton, D., Siegel, D.S., and Williams, L.V. (2004), "Taxation and the Demand for Gambling: New Evidence from the United Kingdom", National Tax Journal, 57, 847-861.
- Sauer, R.D. (1998), "The Economics of Wagering Markets", Journal of Economic Literature, 36, 2021-2064.
- Simmons, S. and Sharp, R. (1987), "State Lotteries' Effects On Thoroughbred Horse Racing", Journal Of Policy Analysis And Management, 6, 446-448.
- Suits, D.B. (1979), "The Elasticity of Demand for Gambling", Quarterly Journal of Economics, 93, 155-162.
- Thalheimer, R. (1998), "Parimutuel Wagering And Video Gaming: A Racetrack Portfolio", Applied Economics, 30, 531-543.
- Thalheimer, R. and Ali, M.M. (1992), "Demand For Parimutuel Horse Race Wagering With Specific Reference To Telephone Betting", Applied Economics, 24, 137-142.
- Thalheimer, R. and Ali, M.M. (1994), "Exotic Betting, Pricing Policy And The Demand For Parimutuel Horse Race Wagering", Working Paper, Department of Equine Administration, College of Business and Public Administration, University of Louisville.
- Thalheimer, R., and Ali, M. M. (1995a), "Exotic Betting Opportunities, Pricing Policies And The Demand For Parimutuel Horse Race Wagering", Applied Economics, 27, 689-703.
- Thalheimer, R., and Ali, M. M. (1995b), "Intertrack Wagering And The Demand For Parimutuel Horse Racing", Journal Of Economics And Business, 47, 369-383.
- Thalheimer, R., and Ali, M. M. (1995c), "The Demand For Parimutuel Horse Racing And Attendance", Management Science, 41, 129-143.
- Vasche, Jon David (1990), "The Net Revenue Effect of California's Lottery", Journal of Policy Analysis and Management, 9, 561-564.

## APPENDIX 1

---

### **b. Casino Economics**

Anders, G.C., Siegel, D., and Yacoub, M. (1998), "Does Indian Casino Gambling Reduce State Revenues? Evidence from Arizona", Contemporary Economic Policy, 16, 347-355.

Eadington, W. R. (1999), "The Economics of Casino Gambling", Journal of Economic Perspectives, 13, 173-192.

Hunsaker, J. (2001), "The Impact of Riverboat Casinos on the Demand for Gambling at Casino Resorts: A Theoretical and Empirical Investigation", Managerial and Decision Economics, 22, 97-111.

Nichols, M. W. (1998a), "Deregulation and Cross-Border Substitution in Iowa's Riverboat Gaming Industry", Journal Of Gambling Studies, 14, 151-172.

Nichols, M. W. (1998b), "The Impact of Deregulation on Casino Win in Atlantic City", Review of Industrial Organization, 13, 713-26.

Popp, A.V. and Stehwien, C. (2002), "Indian Casino Gambling and State Revenue: Some Further Evidence", Public Finance Review, 30, 320-330.

Popp, A.V. and Stehwien, C. (2002), "Indian Casino Gambling and State Revenue: Some Further Evidence", Public Finance Review, 30, 320-330.

Shonkwiler, J.S. (1993), "Assessing the Impact of Atlantic City Casinos on Nevada Gaming Revenues", Atlantic Economic Journal, 21, 50-61.

Siegel, D., and Anders, G. (1999), "Public Policy and the Displacement Effects of Casinos: A Case Study of Riverboat Gambling in Missouri", Journal of Gambling Studies, 15, 105-121.

Thalheimer, R. (1998), "Parimutuel Wagering And Video Gaming: A Racetrack Portfolio", Applied Economics, 30, 531-543.

Thalheimer, R. and Ali, M.M (2003)., "The Demand for Casino Gaming", Applied Economics, 35, 907-918.

### **c. Lottery Economics**

Cook, P.J., and Clotfelter, C.T. (1993), "The Peculiar Scale Economies of Lotto", American Economic Review, 83, 634-643.

DeBoer, L. (1985), "Administrative Costs of State Lotteries", National Tax Journal, 38, 479-487.

Elliott, D.S., and Navin, J.C. (2002), "Has Riverboat Gambling Reduced State Lottery Revenue?", Public Finance Review, 30, 235-247.

Farrell, L., Hartley, R., Lanot, G., and Walker, I. (2000), "The Demand for Lotto: The Role of Conscious Selection", Journal of Business and Economic Statistics, 18, 228-241.

## APPENDIX 1

---

- Farrell, L, Morgenroth, E., and Walker, I. (1999), "A Time Series Analysis of U.K. Lottery Sales: Long and Short Run Price Elasticities", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 61, 513-526.
- Farrell, L., and Walker, I. (1998), "The Welfare Effects of Lotto: Evidence from the UK", Journal of Public Economics, 28, 101-120.
- Forrest, D., Gulley, D. O., and Simmons, R. (2000), "Elasticity of Demand for UK National Lottery Tickets", National Tax Journal, 53, 853-863.
- Forrest, D., Gulley, D.O., and Simmons, R. (2004), "Substitution Between Games in the UK National Lottery", Applied Economics, 36, 645-651.
- Forrest, D., Simmons, R., and Chesters, N. (2002), "Buying a Dream: Alternative Models of Demand for Lotto", Economic Inquiry, 40, 485-496.
- Garrett, T.A., and Marsh, T.L. (2002), "The Revenue Impacts of Cross-Border Shopping in the Presence of Spatial Autocorrelation", Regional Science and Urban Economics, 32, 501-519.
- Gulley, D.O., and Scott, Jr., F.A. (1993), "The Demand for Wagering on State Operated Lotto Games", National Tax Journal, 46, 13-22.
- Mason, P.M., Steagall, J.M., and Fabritus, M.M. (1997), "The Elasticity of Demand for Lotto Tickets and the Corresponding Welfare Effects", Public Finance Review, 25, 474-490.
- Mikesell, J.L. (1987), "The Effect of Maturity and Competition on State Lottery Markets", Journal of Policy Analysis and Management, 6, 251-253.
- Mikesell, J.L., and Zorn, C.K. (1987), "State Lottery Sales: Separating the Influence of Markets and Game Structure", Growth and Change, 18, 10-19.
- Quiggen, J. (1991), "On Optimal Design of Lotteries", Economica, 58, 1-16.
- Siegel, D., and Anders, G. (2001), "The Impact of Indian Casinos on State Lotteries: A Case Study of Arizona", Public Finance Review, 29, 139-147.
- Stover, M.E. (1990), "Contiguous State Lotteries: Substitutes or Complements?", Journal of Policy Analysis and Management, 9, 565-568.
- Tosun, M.S., and Skidmore, M. (2004), "Interstate Competition and State Lottery Revenues", National Tax Journal, 57, 163-178.
- Vrooman, D.H. (1976), "An Economic Analysis of the New York State Lottery", National Tax Journal, 29, 482-489.
- Walker, I., and Young, J. (2001), "An Economists Guide to Lottery Design", The Economic Journal, 111, F700-F722.

### **d. Gambling and Bankruptcies**

Barron, J. M., Staten, M. E., and Wilshusen, S. M. (2002), "The Impact of Casino Gambling on Personal Bankruptcy Filing Rates," Contemporary Economic Policy, 20, 440-455.

De la Viña, L. and Bernstein, D. (2002), "The Impact of Gambling on Personal Bankruptcy Rates," Journal of Socio-Economics, 31, 2002, 503-509.

National Opinion Research Center, Gemini Research, The Lewin Group, Christiansen/Cummings Associates (1999), "Gambling Impact and Behavior Study", submitted to the National Gambling Impact Study Commission, published on-line at [www.norc.uchicago.edu/new/gamb-fin.htm](http://www.norc.uchicago.edu/new/gamb-fin.htm)

Nichols, M. W., Stitt, B. G., and Giacomassi, D. (2000), "Casino Gambling and Bankruptcy in New United States Casino Jurisdictions," Journal of Socio-Economics, 29, 247-261.

Thalheimer, R. and Ali, M.M. (2004), "The Relationship of Pari-mutuel Wagering and Casino Gaming to Personal Bankruptcy", Contemporary Economic Policy, 22, 420-432.

### **e. Gambling and Crime**

Albanese, J.S. (1985), "The Effect of Casino Gambling on Crime", Federal Probation, 48, 39-44.

Chang, S. (1996), "Impact of Casinos on Crime, The Case of Biloxi, Mississippi", Journal of Criminal Justice, 24, 431-436.

Curran, D. and Scarpitti, F. (1991), "Crime in Atlantic City" Do Casinos Make a Difference?", Deviant Behavior, 12, 431-449.

Friedman, J., Hakim, S., and Weinblatt, J. (1989), "Casino Gambling as a 'Growth Pole' Strategy and its Effect on Crime", Journal of Regional Science, 29, 615-623.

Gazel, R.C., Rickman, D.S. and Thompson, W.N. (2001), "Casino Gambling and Crime: A Panel Study of Wisconsin Counties", Managerial and Decision Economics, 22, 65-75.

Giacopassi, D., and Stitt, B.G. (1993), "Assessing the Impact of Casino Gambling on Crime in Mississippi", American Journal of Criminal Justice, 18, 117-131.

Giacopassi, D.J., Stitt, G.B., and Nichols, M. (2000), "Including Tourists in Crime Rate Calculations for New Casino Jurisdictions: What Difference Does it Make?", American Journal of Criminal Justice, 24(2), 203-215.

Hakim, S., and Buck, A.J. (1989), "Do Casinos Enhance Crime?", Journal of Criminal Justice, 17, 409-416.

Mikesell, J. and Pirog-Good, M.A. (1990), "State Lotteries and Crime: The Regressive Revenue Producer is Linked with a Crime Rate Higher by 3 Percent", American Journal of Economics and Sociology, 49, 7-19.

Ochrym, R.G. (1990), "Street Crime, Tourism and Casinos: An Empirical Comparison", Journal of Gambling Studies, 6, 127-138.

## APPENDIX 1

---

Stitt, B.G., Giacopassi, D., and Nichols, M.(2000), "The Effect of Casino Gambling on Crime in New Casino Jurisdictions", Journal of Crime and Justice, 23(1), 1-23.

Stitt, G., Nichols, M., and Giacopassi, D. (2003), "Does the Presence of Casinos Increase Crime?An Examination of Casino and Control Communities", Crime & Delinquency, 49, 253-284.

### **f. General Gambling, Gambling Costs**

Atkinson, G. Nichols, M. and Olson, T. (2000), "The Menace of Competition and Gambling Deregulation", Journal of Economic Issues, 34, 621-634.

Eadington, W.R. (1998), "Contributions of Casino-Style Gambling to Local Economies", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 556, 53-65.

Eadington, W.R. (2003), "Measuring Costs from Permitted Gaming: Concepts and Categories in Evaluating Gambling's Consequences", Journal of Gambling Studies, 19, 185-213.

Eadington, W. R. (2004), "The Future of Online Gambling in the United States and Elsewhere", Journal of Public Policy and Marketing, 23, 214-219.

Kearney, M.S. (2005), "The Economic Winners and Losers of Legalized Gambling", National Tax Journal, 58, 281-302.

Sauer, R.D. (2001), "The Political Economy of Gambling Regulation", Managerial and Decision Economics, 22, 5-15.

Walker, D.M. and Barnett, A. H. (1999), "The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective", Journal of Gambling Studies, 15, 181-212.

Watson, Stevie, Pearson Liddell Jr., Robert S. Moore, and William D. Eshee Jr., "The Legalization of Internet Gambling: A Consumer Protection Perspective," Journal of Public Policy and Marketing, 23.

### **g. Problem Gambling**

Abbott, M. W., & Volberg, R. A. (1996), "The New Zealand National Survey of problem and pathological gambling," Journal of Gambling Studies, 12, 143–160.

Abbott, M.W., Volberg, R.A. & Rönnerberg, S. (in press), "Comparing the New Zealand and Swedish national surveys of gambling and problem gambling," Journal of Gambling Studies.  
Blanco C, Moreyra P, Nunes EV et al. (2001), "Pathological gambling: addiction or compulsion?" Semin Clin Neuropsychiatry 6(3):167-176.

Bondolfi, G., Osiek C. & Ferrero, F. (2000), "Prevalence estimates of pathological gambling in Switzerland," Acta Psychiatrica Scandinavica, 101 (6), 473–475.

Breiter H. C., Aharon I., Kahneman D. et al. (2001), "Functional imaging of neural responses to expectancy and experience of monetary gains and losses," Neuron 30(2):619-639.



## APPENDIX 1

---

Comings, D. E. (1998), "The molecular genetics of pathological gambling," CNS Spectrums 3(6):20-37.

Crockford, D. N., & el-Guebaly, N. (1998), "Psychiatric comorbidity in pathological gambling: A critical review," Canadian Journal of Psychiatry—Revue Canadienne de Psychiatrie, 43, 43–50.

Culleton, R.P. (1989), "The prevalence rates of pathological gambling: A look at methods," Journal of Gambling Behavior, 5, 22–41.

Cunningham-Williams R. M., Cottler, L. B. (2001), "The epidemiology of pathological gambling," Semin Clin Neuropsychiatry 6(3):155-166.

Derevensky, J., Gupta, R., & Winters, K. (2003), "Prevalence rates of youth gambling problems: Are the current rates inflated?" Journal of Gambling Studies, 19, 405–425.

Dickerson, M. G., Baron, E., Hong, S. M., & Cottrell, D. (1996), "Estimating the extent and degree of gambling related problems in the Australian population: A national survey", Journal of Gambling Studies, 12, 161 – 178.

Dodd, M. L.; Klos, K. J.; Bower, J. H.; Yonas E. Geda, Y. E.; Josephs, K. A.; Ahlskog, J. E., "Pathological Gambling Caused by Drugs Used to Treat Parkinson Disease," Archives of Neurology, Sep 2005; 62: 1377 - 1381.

Eisen S. A., Slutske W. S., Lyons M. J. et al. (2001), "The genetics of pathological gambling," Semin Clin Neuropsychiatry 6(3):195-204.

Emerson, M. O. & Laundergan, J. C. (1996), "Gambling and problem gambling among adult Minnesotans: Changes 1990 to 1994," Journal of Gambling Studies, 12 (3), 291–304.

Feigelman W., Kleinman P. H., Lesieur H. R. et al. (1995), "Pathological gambling among methadone patients," Drug Alcohol Depend 39(2):75-81.

Felsher, J. R., Derevensky, J., & Gupta, R. (2004), "Lottery playing amongst youth: Implications for prevention and social policy," Journal of Gambling Studies, 20, 127–153.

Fisher, S. (2000), "Measuring the prevalence of sector-specific problem gambling: A study of casino patrons," Journal of Gambling Studies, 16, 25–51.

Gerstein, D.R., Volberg, R.A., Toce, M.T., Harwood, H., Johnson, R.A., Buie, T., Christiansen, E. et al. (1999), *Gambling impact and behavior study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*. Chicago: National Opinion Research Center, the University of Chicago.

Grant. J. E., Potenza M. N., Hollander, E., Cunningham-Williams, R., Nurminen, T., Smits, G., and Kallio, A. (2006), "Multicenter Investigation of the Opioid Antagonist Nalmefene in the Treatment of Pathological Gambling," Am J Psychiatry 163: 303-312

Griffiths, M. (1999), "Gambling technologies: Prospects for problem gambling," Journal of Gambling Studies, 15, 265–284.

Griffiths, M., & Wood, R. (2000), "Risk factors in adolescence: The case of gambling, videogame playing, and the Internet," Journal of Gambling Studies, 16, 199–225.

## APPENDIX 1

---

Gupta, R., & Derevensky, J. (1998), "Adolescent gambling behaviour: A prevalence study and examination of the correlates associated with excessive gambling," Journal of Gambling Studies, 14, 319–345.

Henriksson, L. E., (2001), "Gambling in Canada: Some insights for cost-benefit analysis," Managerial & Decision Economics, 22, 113.

Hing, N. & Breen, H. (2001), "An empirical study of sex differences in gaming machine play among club members," International Gambling Studies, 1, 67–86.

Jacobs, D. F. (2000), "Juvenile gambling in North America: An analysis of long term trends and future prospects," Journal of Gambling Studies, 16, 119–152.

Jacobs, D. F. (1986), "A general theory of addictions: A new theoretical model," Journal of Gambling Behavior, 2, 15–31.

Kallick, M., Suits, D., Dielman, T. & Hybels, J. (1976), Survey of American Gambling Attitudes and Behavior: Final Report to the Commission on the Review of the National Policy Toward Gambling, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Kim S. W. , Grant J. E. (2001), "The psychopharmacology of pathological gambling," Semin Clin Neuropsychiatry 6(3):184-194.

Kim S. W., Grant JE, Adson DE, Shin YC (2001), "Double-blind naltrexone and placebo comparison study in the treatment of pathological gambling," Biol Psychiatry 49(11):914-921.

Koeter, M. J. W., de Fuentes-Merillas, L., Schippers, G. M., & van den Brink, W. (2003), "Severity of gambling addiction: Development of a new assessment instrument," World Psychiatry, 2, 6 (Supplement 1).

Korn, D., & Shaffer, H. (1999), "Gambling and the health of the public: Adopting a public health perspective," Journal of Gambling Studies, 15, 289–365.

Lesieur H. R. (2000), "Commentary: types, lotteries, and substance abuse among problem gamblers," J Am Acad Psychiatry Law 28(4):404-407.

Linden R. D., Pope H. G. Jr, Jonas J. M. (1986), "Pathological gambling and major affective disorder: preliminary findings," J Clin Psychiatry 47(4):201-203.

McCormick R. A., Russo A. M., Ramirez L. F., Taber J. I. (1984), "Affective disorders among pathological gamblers seeking treatment," Am J Psychiatry 141(2):215-218.

McLeroy, K. R., Bibeau, D., Steckler, A., & Glanz, K. (1988), "An ecological perspective on health promotion programs," Health Education Quarterly, 15, 351–377.

Messerlian, C., Derevensky, J., & Gupta, R. (2005), "Youth gambling problems: A public health framework," Health Promotion International. 20(1), 69-79.

National Research Council, Committee on the Social and Economic Impact of Pathological Gambling (1999), Pathological gambling: A critical review. Washington, DC: National Academy Press.

Orford, J., Sproston, K., Erens, B., White, C. & Mitchell, L. (2003), Gambling and Problem Gambling in Britain. London: Brunner-Routledge.

## APPENDIX 1

---

Petry N. M., Casarella T. (1999), "Excessive discounting of delayed rewards in substance abusers with gambling problems," Drug Alcohol Depend 56(1):25-32.

Petry N. M. (2001), "Substance abuse, pathological gambling, and impulsiveness," Drug Alcohol Depend 63(1):29-38.

Potenza M. N. (2001), "The neurobiology of pathological gambling," Sem Clin Neuropsychiatry 6(3):217-226.

Potenza M. N. (in press), "Pathological gambling-clinical aspects and neurobiology," In: Handbook of Medical Psychiatry, Soares J, Gershon S, eds. New York: Marcel Dekker Inc.

Potenza M. N., Kosten T. R., Rounsaville B. J. (2001a), "Pathological gambling," JAMA 286(2):141-144.

Potenza M. N., Steinberg M. A., McLaughlin S. D. et al. (2000), "Illegal behaviors in problem gambling: analysis of data from a gambling helpline," J Am Acad Psychiatry Law 28(4):389-403.

Potenza M. N., Steinberg M. A., McLaughlin S. D. et al. (2001b), "Gender-related Differences in the characteristics of problem gamblers using a gambling helpline," Am J Psychiatry 158(9):1500-1505.

Shaffer, H. J., & Hall, M. M. (1996), "Estimating the prevalence of adolescent gambling disorders: A quantitative synthesis and guide toward standard gambling nomenclature," Journal of Gambling Studies, 12, 193–214.

Shaffer, H.J., Hall, M.N. & Vander Bilt, J. (1999), "Estimating the prevalence of disordered gambling behavior in the United States and Canada: A research synthesis," American Journal of Public Health 89 (9), 1369–1376.

Shaffer, H. J., & Korn, D. A. (2002), "Gambling and related mental disorders: A public health analysis," Annual Review of Public Health, 23, 171 – 212.

Slutske W. S., Eisen S., True W. R. et al. (2000), "Common genetic vulnerability for pathological gambling and alcohol dependence in men," Arch Gen Psychiatry 57(7):666-673.  
Slutske, W.S. (2006), "Natural Recovery and Treatment-Seeking in Pathological Gambling: Results of Two U.S. National Surveys," Am J Psychiatry 163: 297-302

Steinberg MA, Kosten TA, Rounsaville BJ (1992), "Cocaine abuse and pathological gambling," Am J Addict 1(2):121-132.

Taveres H, Zilberman ML, Beites FJ et al. (2001), "Gender differences in gambling progression," J Gambling Stud 17(2):151-160.

Toce-Gerstein, M., Gerstein, D.R. & Volberg, R.A. (2003). "A hierarchy of gambling disorders in the general population." Addiction, 98, 1661–1672.

Volberg, R. A. (1994), "The prevalence and demographics of pathological gamblers: Implications for public health," American Journal of Public Health, 84, 237–241.

Volberg, R.A. (1996), "Prevalence studies of problem gambling in the United States," Journal of Gambling Studies, 12, (2), 111–128.

Volberg, R.A., Abbott, M.W., Rönnerberg, S. & Munck, I.M. (2001), "Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden," Acta Psychiatrica Scandinavica, 104 (4), 250–256.

## APPENDIX 1

---

Volberg, R (2001). When the Chips Are Down: Problem Gambling in America. New York: Century Foundation.

Walker, M. B., & Dickerson, M. G. (1996), "The prevalence of problem and pathological gambling: A critical analysis," Journal of Gambling Studies, 12, 233–249.

Welte, J. W., Barnes, G. M., Wieczorek, W. F., Tidwell, M., & Parker J. (2001), "Alcohol and gambling among U.S. adults: Prevalence, demographic patterns and comorbidity," Journal of Studies on Alcohol, 62, 706–712.

## APPENDIX 2

### ORGANIZATIONS CONTACTED FOR INFORMATION

## APPENDIX 2

Intitulé	Prénom	Nom	Entreprise	Ville	
Herr	Dr. Peter	Erlacher	Glücksspielmonopol Bundesm. Finanzen	Wien	A
Herr	Dr. Josef	Kramhöller	Stadt Wien, Magistratsabt. 4/Ref. 7	Wien	A
Herr	Franz	Schuller	Stadt Wien, Magistratsabt. 7	Wien	A
Herr	Dipl.Ing.H.	Bachl	Dienststellenleiter Stadt Wien, Mag.Abt..36	Wien	A
Frau	Dr.Chr.	Bachofner	Dienststellenleiterin Stadt Wien, Mag.Abt.62	Wien	A
			Amt der Kärntner Landesregierung	Klagenfurt	A
Frau Mag.	Martina	Weinhandl	Amt der Burgenländischen Landesregierung	Eisenstadt	A
			Amt der Niederösterreich. Landesregierung	St. Pölten	A
			Amt der Oberösterreich. Landesregierung	Linz	A
			der Salzburger Landesregierung	Salzburg	A
			Amt der Steiermärkischen Landesregierung	Graz-Burg	A
			Amt der Tiroler Landesregierung	Innsbruck	A
Frau	Dr.	Schnitzer	Amt Vorarlberger Landesregierung	Bregenz	A
Mag.	Josef	Mahr	Bundeskriminalamt, Geldwäsche, Generaldir.	Wien	A
Herr	Wilhelm	KNY	Automatenverband AT	Wien	A
Herr	Dr. Leo	Wallner	Österreichische Lotterien	Wien	A
			Österreichische Sportwetten GesmbH	Wien	A
			Admiral Sportwetten AG	Gumpolds- kirchen	A
Herr	Dr. Franz	Wohlfahrt	Novomatic AG, Austrian Gam. Ind. GesmbH	Gumpolds- kirchen	A
			Admiral Sportwetten & Charity Gaming GmbH	Linz	A
			Die Wettbüro AG	Wien	A
			Wettbüro Schwechat GesmbH	Wien	A
			bet-at-home.com Internet-Dienstleistungen GmbH	Wels	A
			Albrecht GmbH	Judenburg	A
			Arena Sportwetten GesmbH	Feldkrich	A
			Cashpoint Sportwetten GesmbH	St. Ruprecht a.d.Raab	A
			Charity Gaming & Entertainment GmbH	Steyr	A
			com-bet.com wettgesmbH	Wels	A
			Greyhounds Racing WettgesmbH	Salzburg	A
			Wett Punkt BetriebsgesmbH - Zentrale	Schwechat	A
			Wettbörse Leichtfried & Brandstetter OEG	Krems a/Donau	A
Frau	Karin	Klein	Betandwin.com Interactive Entertainment AG	Wien	A
Herr Mag.	Josef	Leutgeb	Casinos Austria AG	Wien	A
			Beratungsstelle/Therapiezentrum Glücksspielabhängige und Angehörige AS	Wien	A
			Suchtberatung Baden Anton-Proksch-Institut	Baden	A

## APPENDIX 2

			Spielerberatung des Magistrats der Stadt Klagenfurt	Klagenfurt	A
			Spielerberatung Ambulanz "de la Tour" LKH Villach	Villach	A
			Krankhaus der Evang. Stiftung "de la Tour"	Treffen	A
			ASS Selbsthilfegruppe für SpielerInnen	Salzburg	A
			Suchtberatungsstelle BAS Steiermark	Graz-Burg	A
			"Contra Gambling"Psych. Abmulanz Universität Innsbruck	Innsbruck	A
			Verein BIN Beratung Spielergruppen, Angehörigenarbeit	Hall	A
			Therapie- u. Gesundheitszentrum Ambulante Beratung für SpielerInnen	Mutters	A
			Stiftung Maria Ebene Stationäre Therapie für Spieler/innen	Frastanz	A
			Beratungsstelle "clean"	Feldkirch	A
			Verein für Konsumenteninform VKI und Europäische Verbraucherberatung	Wien	A
Frau Mag.	Maria	Kemmetmüller	ASB Schuldnerbertungen GmbH	Linz	A
			Staatssekr. Familie, Generationen, Konsumentenschutz	Wien	A
Ms.	Claudia	Feichtinger	Verein für Konsumenten-Information VKI	Wien	A
Mr.	Harald	Glatz	Arbeitskammer AK	Wien	A
			Krieau Wiener Trabrennverein	Wien	A
			Österreichisches Olympisches Comité	Wien	A
			Allg. Sportverband Österreichs	Wien	A
Herr	Dr. Walter	Pillwein	Österreichische Bundes-Sportorganisation	Wien	A
			Österreichischer Behindertensportverband	Wien	A
			Berufsvereinigung der bildenden Künstler Österreichs	Wien	A
			Kulturkontakt Austria	Wien	A
			The World of NGOs	Wien	A
			Interessensvertretung Österreichischer gemeinnütziger Vereine	Wien	A
			Association of the Audiovisual & Film Indusry	Vienna	A
			Austrian Association of Editors Künstlerhaus	Vienna	A
Mr.	Roland	Gusenbauer	Österreich. Leichtathletik-Verband	Vienna	A
			NL Sportwetten GmbH	Dornbirng	A
Herr	Dr. Walter	Schaffelhofer	VÖZ Verband Österreichischer Zeitungen	Wien	A
Herr Mag.	Markus	Eder	Casinos Austria AG	Wien	A
			SPF Economie PME Classes moyenn. Et Energie	Bruxelles	B
			Bibliothèque Centrale Serv.Etudes /Doc., Serv.publ.fédéral Finances	Bruxelles	B
M.	H.	Fautré	Adm. De Recouvrement	Bruxelles	B
			Bloso Vlaamse Openbare Instelling	Brussel	B
Mme	Evelyne	Lentzen	CSA Conseil supérieur audiovisuel	Bruxelles	B

## APPENDIX 2

			Vlaams Commissariaat voor de Media	Brussel	B
Mme	Barbara	Masquelier	Commission des jeux de hasard	Bruxelles	B
			Observatoire des droits de l'Internet	Bruxelles	B
M.	Philippe	de Koster	Cellule Traitement Info. Financières C.T.I.F.	Bruxelles	B
M.	Fernand	Renson	UPIA Union Profess. Interprov. de l'Automatique	Liège	B
M.	Willy	Michiels	Union Belge de l'Automatique	Kerksken	B
M.	Adriaan	Meirsman	OIVO-CRIOOC Fondation d'utilité publique	Bruxelles	B
			Gezinsbond vzw	Brussel	B
			Rodin Fondation Cellule de jeu pathologique	Bruxelles	B
			Coalition internat. Contre les jeux de hasard et d'argent	Bruxelles	B
M.	Jacques	Pirene		Fleron	B
			SPF Affaires étrangères Comm.ext. Coop. Développement DGCD	Bruxelles	B
M.	Dominique	Allard	Fondation Roi Baudouin	Bruxelles	B
M.	Joseph E.	Vandenbosch	Loterie nationale	Bruxelles	B
Mr.	Gary	Willis	Ladbrokes, S.Y. Derby N.V.	Bruxelles	B
			PMU Belge	Bruxelles	B
			Prono Calcio Toto bvba	Hasselt	B
Mr.	Domi	de Wilde	Belgian Casino Federation	Middelkerke	B
Mr.	Jeff	Bertus	IAAPA European Office	Brussels	B
Mr.	Didier	Dewyn	European Betting Association	Brussels	B
Ms.	Lucy C.	Cronin	Europ. Gaming & Amusem.Fed Euromat	Brussels	B
Mr.	Donald	Van Rossem	Gamblers Anonymous	St.Pieters Leeuw	B
			CAD-Limburg	Hasselt	B
			Association of European Consumers AEC	Brussels	B
			the Coordination of Consumer Represent.Standardisation ANEC	Brussels	B
Ms	Cornelia	Kutterer	Unions des Consommateurs BEUC	Brussels	B
			Conféd. des Organisations familiales de la Comm. Européenne COFACE	Bruxelles	B
			European Comm. Of Consumer Coop.	Bruxelles	B
Mme	Edith	Appelmans	Centre Européen des Consommateurs	Bruxelles	B
M.	Serge	Maucq	Ass. Belge des Consommateurs Test-Achats	Bruxelles	B
M.	Ingmar	de Vos	Féd. Royale Belge des Sports Equestres	Bruxelles	B
			Comité olympique et interfédéral belge COIB	Bruxelles	B
			AVSO Ass. of Voluntary Service Organsiations	Bruxelles	B
			ADEB Ass. Des Editeurs Belges	Bruxelles	B
			ABEJ / BVDU Ass. Belge des Editeurs de Journaux	Bruxelles	B
Mr.	Erik	Bakker Gomez	Euro RSCG C&O	Bruxelles	B
Ms.	Christina	Sleszynska	Association of European Radios	Bruxelles	B
Ms.	Hannah	McCausland	European Newspaper Publish.Association	Bruxelles	B
Ms.	Angela C.	Mills Wade	European Publishers Council	Bruxelles	B
			Federation of European Publishers	Bruxelles	B
Mr.	Ross	Biggam	Ass. Of Commercial Television in Europe	Bruxelles	B



## APPENDIX 2

Mr.	David	Mahon	European Fed. of Magazine Publishers	Bruxelles	B
			Bureau Européen des unions de consommateurs	Brussels	B
			European Round Table of Charitable Social Welfare Associations	Brussels	B
Mr.	Bertrand	Cazes	egta - ass. of television and radio sales houses	Brussels	B
M.	Willy	Pennoit	Ligue Royale Belge d'Athlétisme	Bruxelles	B
Ms.	Gisèle	Vernimmen	Internal Security and Criminal Justice	Brussels	B
Ms.	Séverine	Anciberro	European Banking Federation	Brussels	B
Mr.	Tilo	Friedmann	EU-Office of German Sports	Brussels	B
Mr.	Ron	Goudsmit	European Casino Association	Brussels	B
Mr.	Bruno	Alves	CEPI European Coord. Independent Producers	Brussels	B
Mr.	Eckhard	Strittmatter	Wirtschaft u. Finanzen, Thüringen Büro Brüssel	Bruxelles	B
Dr.	Kurt	Schelter	Verband Europ. Wettunternehmer Deutschland	Bruxelles	B
Mr.	Rick	Smith	Interactive Gaming Council Canada	Vancouver BCV6K2G8	CAN
Mme	Bernadette	Lobjois	European State Lottery and Toto Ass.	Lausanne	CH
			UEFA (foot) Route de Genève 46	Nyon	CH
Mr.	Till	Lufft	EAA European Athletic Association	Lausanne	CH
			AEG Ass. Européenne de Golf	Epalinges	CH
			European Union of Gymnastics	Lausanne 6	CH
			UEC European Cycling Union	Erlenbach	CH
Mr.	Olli	Mäenpää	ETA European Tennis Association	Bâle	CH
Mr.	S.G.	Stavrinakis	Regulation and Financial Stability Dept.	Lefkosia	CY
Ms.	Eva	Rossidou-Papakyriacou	Head Unit for Combating Money Laundering	Nicosia	CY
Mr.	Michael	Chailis	Policy and Implementation, Ministry Finance	Lefkosia	CY
			Department of Competition and Consumer Protection, Ministry of Comm., Industry, Tour.	Lefkosia	CY
Mr.	Michalis	Katsounotos	Ministry of Justice and Public Order	Lefkosia	CY
Mr.	Egli	Hadjipaschali Hadjiossif	Cyprus Consumers' Association	Nicosia	CY
			Cyprus Equestrian Federation	Nicosia	CY
			Cyprus Turf Club, Office 304-307	Nicosia	CY
Dr.	Evelina	Georgiades	Cyprus Olympic Committee	Nicosia	CY
			Centre of cultural heritage	Lefkosia	CY
Mr.	Andy	Bargilly	Cyprus Theatre Organisation	Nicosia	CY
			Association for the Protection of Human Rights	Nicosia	CY
			Caritas Koinonia Archev. Maronite de Chypre	Nicosia	CY
Mrs.	Sophie	Terenti-Antoniou	Ladies Cyrclde Cyprus	Lemesos	CY
			Cyprus Booksellers & Publishers Association	Nicosia	CY
Mr.	Michael A.	Stavros	Cyprus Government Lottery, Ministry Finance	Nicosia	CY
Mr.	Tonis	Kattides	The Amateur Athletic Ass. Of Cyprus	Engomi,	CY

## APPENDIX 2

				Nicosia	
Dr.	Nicos	Rossos	Ass confronting Social Problems SAKOP	Limassol	CY
			Sazka a.s.	Praha	CZ
Mr.	Tomáš	Prouza	Ministerstvo Financi	Praha 1	CZ
Dr.	Aleš	Hušík	SAZKA a.s.	Praha	CZ
Mr.	Karel	Pavlik	Sdruzeni obrany spotřebitelu Ceske rep SOS	Praha 1	CZ
Mr.	Max	Rösle	Czech Casinos a.s.	Praha 1	CZ
			Ministry of Finance Gaming Department	Praha 1	CZ
Mr.	Vladimir	Dostal	Czech Olympic Committee	Prague 10	CZ
			Academy of Performing Arts in Prague, Theatre Faculty	Prague	CZ
			Akademie Výtvarných Umení	Prague 7	CZ
			Janackova Akademie Muzickykych Umeni	Brno	CZ
			Konzervator Duncan Centre	Prague 4	CZ
			Pražská Konzervator	Prague1	CZ
			Taneční Konzervator Brno	Brno	CZ
			Caritas Czech republik Česká katolická charita	Praha 1	CZ
Mr.	Frantisek	Fojt	Cesky Atleticky Svaz	Praha	CZ
			Czech Publishers Ass. UVDT	Praha 1	CZ
			Aufsichtsbehörde Finanzministerium Baden- Württemberg	Stuttgart	D
			Aufsichtsb.Glücksspirale Innenministerium Baden-Württemberg	Stuttgart	D
Herr Dr.	Gerhard	Rombach	Süddeutsche Klassenlotterie	München	D
			Staatliche Lotterieverwaltung in Bayern	München	D
			Deutsche Klassenlotterie Berlin DKLB	Berlin	D
			Aufsichtsbehörde Senatsverwaltung für Finanzen	Berlin	D
Herr	Klaus	Walkenbach	Land Brandenburg Lotto GmbH	Potsdam	D
			Genehmigungsbehörde Lotterien Ministerium des Innern Brandenburg	Potsdam	D
			Bremen - Toto-Lotto Niedersachsen GmbH	Hannover	D
			Genehmigungsbehörde Lotterien Niedersächs.Ministerium Inneres+Sport	Hannover	D
			Nordwest Lotto und Toto Hamburg	Hamburg	D
		-	Lotterie Treuhandgesellschaft mbH Hessen	Wiesbaden	D
			Lotterieverwaltung Hessisches Ministerium der Finanzen	Wiesbaden	D
			Verwalt.Gesellsch. Lotto Toto Mecklenburg- Vorpommern mbH	Rostock	D
			Toto-Lotto Niedersachsen GmbH	Hannover	D
Herr Dr.	Winfried	Wortmann	Westdeutsche Lotterie GmbH Nordwestlotto	Münster	D
			Genehmigungs-Aufsichtsbehörde Innenministerium Land NRW	Düsseldorf	D
			Nordwest Lotto Schleswig-Holstein GmbH & Co KG	Kiel	D
			Genehmigungsbeh.Lotterie/Wette	Kiel	D

## APPENDIX 2

			Finanzministerium Schleswig-Holstein		
			Lotto Rheinland-Pfalz	Koblenz	D
			Sächsische Lotto-GmbH	Leipzig	D
			Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt	Magdeburg	D
			Lotto Treuhand GmbH Thüringen	Suhl	D
			Aufsichtsbehörde Thüringer Finanzministerium	Erfurt	D
Frau	Susanne	Jordan	Bundeszentrale gesundheitl. Aufklärung BZgA	Köln	D
			Anonyme Spieler Deutschland	Hamburg	D
			Gamanon Angehörige von Spielern	Hamburg	D
			Blaues Kreuz Evang. Kirche Bundesverband e.V.	Dortmund	D
			Guttempler in Deutschland	Hamburg	D
			Blaues Kreuz Deutschland Bundesgeschäftsstelle	Wuppertal	D
Frau	I.	Füchten-schnieder	Fachverband Glücksspielsucht e.V.	Herford	D
Herr Dr.	Raphael	Gassmann	DHS Deutsche Hauptst. für Suchtfragen E.V.	Hamm	D
			Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V.	Kassel	D
			Thüringer Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V.	Erfurt	D
			Sächsische Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V.	Dresden	D
			Fachstelle Glücksspielsucht	Neuss	D
			Entwickler von elektronischen Glückspielmedien	Espelkamp	D
			Referat P 12 Bundesministerium des Innern	Berlin	D
			Bundesministerium der Finanzen	Berlin	D
			Bayerisches Staatsministerium des Inneren, Verfassungsschutz	München	D
			Bayerisches Landesamt für Verfassungsschutz	München	D
			Bayerisches Landeskriminalamt	München	D
			Bayerisches Staatsministerium für Finanzen	München	D
			Senatsverwaltung für Inneres	Berlin	D
Frau		Huwe	Landeskriminalamt Berlin LKA 25	Berlin-Tempelhof	D
			Senat für Inneres Kultur und Sport	Bremen	D
			Senat für Finanzen	Bremen	D
			Behörde für Inneres	Hamburg	D
Herr		Bolenz	Behörde Finanzen Amt 3 Glücksspielfragen	Hamburg	D
			Hessisches Ministerium für Inneres und Sport	Wiesbaden	D
			Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern mbH	Schwerin	D
			Niedersächsisches Ministerium Finanzministerium Ref. 32 und 34	Hannover	D
			Finanzministerium Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf	D
			Ministerium des Innern und für Sport des	Mainz	D

## APPENDIX 2

			Landes RheinlandPfalz		
			Ministerium der Finanzen	Mainz	D
			Ministerium Inneres Sport Ref. 2 Lotterie- und Spielbanken	Saarbrücken	D
Herr		Hinkel	Ministerium der Finanzen Saarland	Saarbrücken	D
			Innenministerium Schleswig-Holstein	Kiel	D
			Finanzministerium Schleswig-Holstein	Kiel	D
			Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt	Magdeburg	D
			Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt	Magdeburg	D
			Sächsisches Staatsministerium des Innern	Dresden	D
			Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	Dresden	D
			Thüringer Finanzministerium	Erfurt	D
Herr	Dr. Jürgen	Bornecke	Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V.	Berlin	D
			Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e.V.	Berlin	D
Herr		RA Bunke	Bundesverband Automatenunternehmer	Berlin	D
Herr		RA Eulgem	Deutscher Automaten-Verband e.V.	Köln	D
			Forum für Automatenunternehmer in Europa e.V.	Berlin	D
			Bundesverband der Warenautomatenaufsteller	Gera	D
Herr	W.	Gärtner	Interessengem. Münz-Automatengewerbe	Frankfurt	D
			Verband Automaten Fachaufsteller e.V.	Köln	D
			Verein zur Förderung des Sportautomaten-Sportes e.V.	Waldalgesheim	D
			Wirtschaftsverband des Automatenhallengewerbes e.V.	München	D
			WestSpiel Entertainment Event	Duisburg	D
Herr	Klaus	Gülker	DeSIA Spielbank Wiesbaden GmbH & Co.	Wiesbaden	D
Herr	M.	Hein	DeSIA Spielbank SH GmbH	Kiel	D
Herr	W.	Stallbörger	trago.de, wett.on oHG	Hamburg	D
			RAZE.TV GmbH	Hamburg	D
Herrn		Jacken, Steinberg	JAXX GmbH	Hamburg	D
			Sportbörse BLUEVEST GmbH	Berlin	D
			T-Online-Pferdewetten T-Online International AG	Darmstadt	D
			Sportwetten GmbH Gera	Gera	D
			DSG Deutsche Sportwettgesellschaft mbH	Dresden	D
			Digibet wetten.de	Berlin	D
			BETandWIN e.K. vormalig Odds Sportdata St. Pfennigwerth	Neugersdorf	D
			Staatl. Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg	Stuttgart	D
			Direktorium Vollblutzucht und Rennen e.V.	Köln-Weidenpesch	D
			Verband deutscher Besitzertrainer	Grossenkneten	D
Herr	Bernd	Roeder	Nat. Olympisches Komitee für Deutschland	Frankfurt a.M.	D

## APPENDIX 2

Mr.	Dr.Andreas	Eichler	Deutscher Sportbund	Frankfurt a.M.	D
			Deutsches Theater	Berlin	D
			Deutsche Oper Berlin	Berlin	D
			Staatsoper Unter der Linden	Berlin	D
			Stiftung Berliner Philharmoniker	Berlin	D
Frau	U.	Schiedermair	Deutsche Akademie der darst. Künste	Frankfurt a.M.	D
			Deutscher Bühnenverein Bundesverband Deutscher Theater	Köln	D
			FILharmonie Filderstadt IG der Städte mit Theatergastspielen e.V.	Filderstadt	D
			Deutscher Kulturrat e.V.	Berlin	D
			Goethe Institut Zentrale München	München	D
			Deutsches Filminstitut	Frankfurt a.M.	D
Frau	U.	Friedrichs	Deutsche Gesellschaft f. Photographie	Köln	D
			Deutscher Museumsbund Geschäftsstelle Berlin	Berlin	D
			Deutscher Museumsbund Staatliche Museen Kassel	Kassel	D
			Deutsche Bibliothek	Frankfurt a.M.	D
			Bundesverband Deutscher Zeitungs/schriftenverleger e.V.	Berlin	D
			ZDF Zuschauerredaktion	Mainz	D
Prof. Dr.	Albrecht	Hesse	Juristische Kommission ARD	München	D
			Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. VZBV	Berlin	D
			Stiftung Warentest	Berlin	D
			Die Verbraucher Initiative e.V.	Berlin	D
Herr	Reinhold	Hepp	Landeskriminalamt Baden-Württemberg	Stuttgart	D
			Bundeskriminalamt Referat OA14 Zentralst. Geldwäsche-Verdacht	Wiesbaden	D
			Zollkriminalamt	Köln	D
			Bundesgrenzschutz Grenzschutzdirektion	Koblenz	D
			Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalt	Düsseldorf	D
			Bayerische Landeszentrale für neue Medien	München	D
			Hamburgische Anstalt für neue Medien	Hamburg	D
			Landesanstalt für Medien Nordrhein- Westfalen	Düsseldorf	D
Herr	Dr. Gerd	Bauer	Landesmedienanstalt Saarland	Saarbrücken	D
			Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk	Kassel	D
			Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter RheinlandPfalz	Ludwigshafen	D
			Medienanstalt Sachsen-Anhalt	Halle	D
			Landesrundfunkzentrale Mecklenburg- Vorpommern	Schwerin	D
			Medienanstalt Berlin-Brandenburg	Berlin	D
			Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk	Hannover	D

## APPENDIX 2

			Unabhängige Landesanstalt für Rundfunk und neue Medien	Kiel	D
Frau	Chr.	zu Salm	9Live Fernsehen GmbH & Co. KG	Ismaning	D
			Tele-BINGO	Magdeburg	D
			Westdeutsche Spielbanken GmbH & Co. KG	Münster	D
Mr.	Paul	Gauselmann	Verband Deutsche Automatenindustrie VDAI	Berlin	D
			Fachkrankenhaus Nordfriesland Beratungsstelle für Glücksspieler	Bredstedt	D
			Europäische Verbraucherzentrale	Düsseldorf	D
			Europäische Verbraucherzentrale Kehl	Kehl	D
			Europäische Verbraucherzentrale Kiel	Kiel	D
			Antenna Europäisches Beratungszentrum	Gronau	D
Mr.	Roland	Stuhr	Verbraucherzentr. Bundesverband VZBV	Berlin	D
Mr.	Heinz	Willnat	Stiftung Warentest	Berlin	D
Herr	Dr.Ralf	Heublein	Deutscher Kabelverband e.V.	Berlin	D
Frau	Nicole	Agudo y Berbel	Verband Privater Rundfunk u. Telekomm. E.V.	Berlin	D
Mr.	Gunther	Herdam	ASCERI-KSEF Ass. Of Sports Communities	Berlin	D
			European Non-Governmental Sports Organization	Frankfurt/Main	D
			Staatliche Toto-Lotto GmbH	Stuttgart	D
			SaarlanDSporttoto GmbH	Saarbrücken	D
Mr.	Frank	Hensel	Deutscher Leichtathletik-Verband	Darmstadt	D
Mr.	Volker	Kitz	BITKOM Wirtschafts- u. Innovationspolitik	Berlin	D
			Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger	Berlin	D
Hr.	Dr. J.	Bornecke	AMA Arbeitsausschuss Münzautomaten	Berlin	D
			Told- og Skattestyrelsen Spillemyndigheden	Taastrup	DK
Ms.	Pernille	Sonne	Dansk Tipstjeneste A/S	Brøndby	DK
Ms.	Elisabeth	Rask Jørgensen	Det Danske Klasselotteri A/S	København V	DK
Mr.	Lars Henry	Nielsen	Skatteministeriet Ministry of taxation	København K	DK
			Justistministeriet Ministry of Justice	København K	DK
			Marketing Act Administration Økonomi- og Erhvervsministeriet	København K	DK
Ms.	Ulla	Hoeg	Særlig Økonomisk Kriminalitet	København K	DK
			Forbrugerrådet Danish Consumer Council	København K	DK
			Danmarks Aktive Forbrugere	Frederiksberg C	DK
Mr.	Michael	Jørsel	Center for Ludomani, C. for Gambling Addiction	Odense C	DK
Mr.	Thomas	Kellner	Casino Copenhagen K/S	København S	DK
Mr.	John	Brochstedt	The Danish Amusm. Machine Industry Ass.	Kolding	DK
			National Gaming Authority Told- og Skattestyrelsen	København O	DK
Mr.	Peter	Elgard	Danish Casino Ass., Casino Royale	Arnuis	DK
Mr.	Michael	Bay Jørsel	V Berit Fejborg	Aalborg	DK
Ms.	Mette	Reissmann	Forbruger Europa	Copenhagen S	DK
Ms.	Benedicte	Federspiel	Forbrugerrådet FR	København K	DK
			Dansk Travsports Centralförbund	Charlottenlund	DK

## APPENDIX 2

			Hestesportens Hus		
Mr.	Jean	Jørgensen	Dan Toto A/S	Brøndby	DK
			Dansk Idræts-Forbund komité	Brandby	DK
			Statens Teaterskole Per Knutzons Vej	Copenhagen	DK
			Dansk Amatørteater Samvirke	Grasten	DK
			Børneteatersammenslutningen	Fredriksberg	DK
			DRC Danish Refugee Council Denmark	Copenhagen	DK
Mr.	Thomas	Christensen	Dansk AtletikForbund,Idraettens Hus	Brøndby	DK
Mr.	Carsten	Warming	Foreningen af Komm. Lokalradio- & TV-Stationer	Slangerup	DK
			Danske Dagblades Forening	Kobenhavn K	DK
			Frederiksberg Centeret	Frederiksberg	DK
			Servicio Ejec. Comisión de Prevención del Blanqueo de Capital.SEPBLAC	Madrid	E
Sra	M.D.	De Cospedal Garcia	Secretaría Gn. Técnica Ministerio Interior	Madrid	E
D.	M.I.	Linares Gil	Ministerio de Economía y Hacienda	Madrid	E
Don	Juan	Ceva Alonso	Fed. Nac. De Operadores de Máquinas Recr.	Madrid	E
Sr.	J.I.	Sesé Sánchez	Junta de Castilla y León	Valladolid	E
Don	Jesús	Palmou Lorenzo	Cons. De Xustiza, Interior e Administración	Sant. De Compostela	E
			Generalidad de Cataluna Palau de la Generalitat	Barcelona	E
Don	F.	Del Rio Muñoz	Gabinete Jur. De La Junta de Andalucía	Sevilla	E
Sra.Dña	María Australia	Navarro de Paz	Presidencia y Justicia de Canarias	Santa Cruz Tenerife	E
Sr.	D.M.	Pérez Toledo	Consejería de Presidencia y Justicia	Santa Cruz Tenerife	E
Sr. Don	F.	Granados Lerena	Presidencia de la Comunidad de Madrid	Madrid	E
Sr.	D.	Angel Conde Gómez	Oficina de Atención al Ciudadano	Madrid	E
Mr.	Agustin	Lorenzo López	Dirección General ONCE	Madrid	E
Sr.	Juan A.	Gallardo López	Loterías y Apuestas del Estado	Madrid	E
Mr.	Jose Vicente	Marín	AZAJER	Zaragoza	E
			ABAJ	Burgos	E
			AZAJAR	Zamora	E
			AMAJER	Madrid	E
			AGALURE	La Coruña	E
			ASMUJER	Murcia	E
Sr.	José M.	Lozano Bermejo	Servicios Jurídicos Com. Autónoma de Murcia	Murcia	E
			Asociación General de Consumidores ASGECO	Madrid	E
			Asociación de Usuarios de la Comunicación AUC	Madrid	E
			Confederación Española de Coop. De Consum. y Usuarios HISPACOO	Barcelona	E
			Conf. Española de Organiz.de Amas de Casa Consum.y Usarios CEACCU	Madrid	E

## APPENDIX 2

			Fed. De Usuarios y Consumidores de Independientes FUCI	Madrid	E
			Fed. Unión Civica Nacional de Consumidores y Amas de Casa UNAE	Madrid	E
Mr.	Angel Maria	Escolano	Asociación Esp. De Casinos de Juego	Madrid	E
Sr.	Heliodoro	Giner López	Asociación Espanola de Casinos de Juego	Madrid	E
S.	Rosa	Mateo	Ass. Latinoamericana de Juegos de Azar	Barcelona	E
Sr.	Manuel	Lao Hernandez	Conf. of Ass. and Fed. Of Coin-Op Industry	Madrid	E
Sr.	José	Sanchez-Fayo	Spanish Ass. Of Game Machine Manufacturers	Madrid	E
Sr.	Josef	Lluc Arias	ECC Barcelona	Barcelona	E
			Centro Europeo del Consumidor	Vitoria-Gasteiz	E
Ms	Maria	Rodriguez	Conf. De Consumidores y Usuarios CECU	Madrid	E
Mr.	Carlos	Sanchez Reyes	Org. De Consumidores y Usuarios OCU	Madrid	E
			Federacion Nacional de Trote C/Manuel Azana 3,2,1	Palma de Mallorca	E
			Sociedad de Fomento de la Cria Caballar de Espana SFCCE	Madrid	E
			Comite Olimpico Español Grand Via de Horaleza	Madrid	E
			Fundación Tres Culturas del Mediterraneo	Sevilla	E
			Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament	Barcelona	E
			FDDHH Fédérations d'associations de défenses et de prom. Droits humains	Madrid	E
			FPSC - Fundación Promocion Social de Cultura	Madrid	E
			Liga Espanola de la Educación y la Cultura Popular	Madrid	E
Don	Santiago	Muñoz Machado	Unión Televisiones Comerciales Asociadas	Madrid	E
			Asociación de Operadores de Cable	Madrid	E
Mr.	José Luis	de Carlos	Real Federación Espanola de Atletismo	Madrid	E
Dña	Dolores	Moreno Goyanes	Union de Consumidores de Andalucia	Sevilla	E
Mr.	Alfonso	Ruiz de Assín	Asociación Esp. de Radiodifusión Comercial	Madrid	E
			Asociación de Editores de Diario Españoles	Madrid	E
Mr.	José Miguel	Escrig Navarro	Generalitat Valenciana, Com. Técnica juego	Valencia	E
Mr.	Aivar	Lepp	AS Eeesti Loto	Tallinn	EE
Mr.	Armin	Karu	Olympic Casino Group AS	Tallinn	EE
The	Honorable	Mr.T. Veskimäsi	of the Republic of Estonia	Tallinn	EE
			Estonian Legal Language Centre	Tallinn	EE
			AS Eeesti Loto	Tallinn	EE
			Spordiennustus	Tallinn	EE
			Reval Hotel Group Ltd	Tallinn	EE
Mr.	Raul	Vahtra	Keskkriminaalpolitsei Rahapesu Andmebüroo	Tallinn	EE



## APPENDIX 2

Ms.	Anne	Reinkort	Tarbijakaitseamet Consumer Protection Board	Tallinn	EE
Mr.	Tonis	Ruutel	Estonian Ass. Of Gambling Operators	Tallinn	EE
Ms.	Linda	Läänesaar	Estonian Consumers Union	Tallinn	EE
Mr.	Marek	Helinurm	Estonian Athletic Ass. EKJL	Tallinn	EE
			AS Norfolk	Tallinn	EE
			Eesti Kunstiakadeemia	Tallinn	EE
			Eesti Muusikaakadeemia	Tallinn	EE
			Estonian National Culture Foundation	Tallinn	EE
			Estonian NGO Roundtable Foundation	Tallinn	EE
			Jõgeva Vaimsete Puuetega Isikute Tugilitt	Jõgeva	EE
			Eesti Krijastuste Liit	Tallinn	EE
			Estonian TV Producers Union	Tallinn	EE
			Ministère de l'intérieur Comm. Sup. des jeux	Paris	F
			Ministère de l'intérieur Dir. Cent. renseign.généraux/Courses et jeux	Paris	F
			Ministère agriculture, alim.pêches, aff. Rurales, service communication	Paris	F
Mme	Virginie	Darpheuille	Ministère des finances	Paris Cedex 12	F
			Conseil sup. audiovisuel Tour Mirabeau	Parix Cedex 15	F
			Autorité de régulation des télécommunication, unité Consommateurs	Parix Cedex 15	F
			Conseil supérieur de la télématique	Paris 07 SP	F
			Bureau de Vérification de la publicité BVP	Paris	F
M.	Thierry	Dahan	Conseil de la concurrence	Paris	F
			TRACFIN traitement rens. et action contre circuits fin. clandestins	Paris Cedex 09	F
M.	Jean-F.	Cot	Casinos de France	Paris	F
			AFUTT Ass. Française des utilisateurs télécommunications	Marnes-la-Coquette	F
			Union Française du Marketing Direct	Paris	F
			UFC Union Fédérale des Consommateurs (Que Choisir)	Paris	F
			S.O.S. Joueurs	Paris	F
			Ministère de Jeunesse,Sports Fonds nat. pour développ. du sport	Parix Cedex 13	F
M.	Philippe	Hendrickx	PMU	Paris	F
M. le Baron	Edouard	de Rothschild	France Galop	Boulogne Cedex	F
M.	Dominique	de Bellaigue	Cheval Français Direction de la communication	Paris	F
M.	Gilles	PMH	GIE-PMH	Paris	F
M.	Ch.	Blanchard-Dignac	La Française des Jeux	Boulogne-Billancourt	F
			Groupe Lucien Barrière	Paris	F
			Groupe Partouche	Paris	F
			Fédération française des courses de lévriers	Negrepelisse	F
			Fédération nationale des courses françaises	Paris	F
			Fédération française de pelote de basque	Bayonne	F

## APPENDIX 2

			Trinquet Moderne		
Mr.	Eric	Bouhanna	Adictel Consulting	Paris	F
			Centre Européen des Consommateurs	Lille	F
M.	Alain	Bazot	UFC Que Choisir	Paris	F
Mme	Reine Cl.	Mader	Consomm., Logement et Cadre de Vie CLCV	Paris	F
M.	Claude	Courty	Org. Gén. Des Consommateurs OR.GE.CO	Vincennes	F
			Féd. Française d'Equitation	Boulogne Billancourt	F
M.	Stéphane	Goudeau	Comité nat.olympique/sportif français CNOSF	Paris	F
			FNDS Ministère Jeunesse, Sports, Vie Associative	Paris	F
Mr.	Serge	Eyrolles	Syndicat National de l'Edition	Paris	F
			Fédération nationale de la presse spécialisée NFPS	Paris	F
			Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse	Paris	F
			FNPF Féd. Nationale de la Presse Française	Paris	F
			GESTE Group. Des Editeurs de Service en ligne	Neuilly s/Seine	F
			SPMI Syndicat de la Presse Magazine d'Information	Paris	F
M.	Guillaume	Leingre	SPPMO	Paris	F
			Syndicat de la Presse Quotidienne Régionale	Paris	F
M.		Dubois	Syndicat Presse Parisienne, Aff. Juridiques	Paris	F
			GRFGroup. Radiodiffuseurs Fr. Maison de Radio France	Paris Cedex 16	F
M.		Le Président	FIRA A.E. R. (Rugby)	Paris	F
			Les Rencontres Ass. Villes et régions de la grande Europe	Paris	F
M.	Jean	Gracia	Fédération Française d'Athlétisme	Paris	F
			Fédération des entreprises de vente à distance	Paris	F
			UNOGEP	Paris	F
Mr.	Christophe	Sabot	Syndicat Réseaux Radiophoniques Nationaux	Paris	F
Mr.	Alain	Damais	FATF/GAFI	Paris Cedex 16	F
			Secrétariat Général pour les Questions Economiques Européennes	Paris	F
Monsieur	Hervé	Mécheri	Institut national jeunesse et Education populaire	Marly-le-Roi	F
Mr.	Markku	Salminen	Police Department	Valtionevosto	FIN
Mr.	Jouni	Laiho	Loteri och vapenförvaltningsenheten	Riihimäki	FIN
Mr.	Risto	Nieminen	Oy Veikkaus AB	Veikkaus	FIN
Mr.	Ilmari	Halinen	Fintoto Oy	Espoo	FIN
			Álands Penningautomatförening	Mariehamn	FIN
Ms	Laura	Kuitunen	Keskusrikospoliisi Rahanpesun selvittelykeskus	Vantaa	FIN

## APPENDIX 2

			Suomen Kuluttajaliitto ry The Finnish Consumers' Association	Helsinki	FIN
			Kuluttajat Konsumenterna ry	Helsinki	FIN
			Kouvola Rehabilitation Centre	Kouvola	FIN
			Tyynelä Rehabilitation Centre	Naarajärvi	FIN
Ms.	Elena	Rokala	Finnish Blue Ribbon	Helsinki	FIN
			A-Clinic Foundation	Helsinki	FIN
M.	Markku	Ruohonen	RAY Raha-automaat. Finland's Slot Machine Association	Espoo	FIN
Mrs.	Heikki	Rinta-Panttila	Casino Ray	Helsinki	FIN
Mrs	Leena	Lindstrom	European Consumer Centre	Helsinki	FIN
M.	Maili	Mustonen	Kuluttajat-Konsumenternary KK	Helsinki	FIN
M.	Sinikka	Turunen	Suomen Kuluttajaliitto - SK	Helsinki	FIN
M.	Tuula	Pihkala	Suomen Hippos ry	Espoo	FIN
			Finnish Olympic Committee	Helsinki	FIN
Ms	Kerstin	Ekman	Finnish Sports Fed. SLU	Helsinki	FIN
			Conservatoire Association of Finland	Helsinki	FIN
			FIDIDA Finnish Disabled People's Int. Dev. Ass.	Helsinki	FIN
			FLHR Finnish League for Human Rights	Helsinki	FIN
			FRC Finnish Refugee Committee	Helsinki	FIN
			NAD National Ass. Of the Disabled	Helsinki	FIN
			NCD National Council on Disability	Helsinki	FIN
			Finnish Periodical Publishers' Association	Helsinki	FIN
			Finnish Newspaper Association	Helsinki	FIN
			Finnish Broadcasting Co.	Yleser	FIN
			Ass. of Independent Producers in Finland SATU ry	Helsinki	FIN
Mr.	Timo	Savola	Suomen Radioiden Liitto	Helsinki	FIN
Mr.	Kari	Saarinen	Suomen Urheiluliitto RY	Helsinki	FIN
Ms.	Veronica	Johansson	The Åland Government	Mariehamn	FIN
Mr.	Timo	Savola	Suomen Radioiden Liitto Srl Ry	Helsinki	FIN
Ms.	Cecilia	Innanen	Sosiaalipedagoginen Instituutti	Helsinki	FIN
Mr.	Satu	Kangas	Federation of Finnish Media	Helsinki	FIN
			ICSTIS Ltd Clove Building	London	GB
Mrs.	Charlotte	Kirkipatrick	Northern Ireland Horse Board	Down	GB
Mr.	Christ	O'Keeffe	Independent Betting Arbitration Service	London	GB
			General Consumer Council for Northern Ireland	Belfast	GB
Mr.	Adam	Cooper	Dep. of Culture, Media and Sport	London	GB
Mr.	Tom	Kavanagh	Gaming Board for Great Britain	London	GB
Ms.	Annette	Lovell	National Lottery Commission	London	GB
Mr.	Greg	Nichols	The British Horseracing Board	London	GB
Viscountess	Penelope	Cobham	British Casino Association	London	GB
Mr.	Keith	Smith	BACTA	London	GB
Mr.	Russ	Phillips	Association of British Bookmakers Ltd	London	GB
Mr.	W.G.	Andrews	Bingo Association	Dunstable	GB

## APPENDIX 2

Mr.	Clive	Hawkswood	National Ass. Of Bookmakers Ltd.	Uffculme	GB
			Scottish Independent Bookmakers Association	Glasgow	GB
			Inland Revenue, Euston Tower	London	GB
Mr.	Rodney	Brack	British Horserace, Betting Levy Board	London	GB
Mr.	John	Appleton	British Beer & Pub Association	London	GB
Mr.	David	O'Reilly	Belfair, South Wing, First Fl. Waterfront	London	GB
Mrs.	Brigid	Simmonds	B.I.S.L., Businesss in Sport & Leisure	London	GB
Mr.	Clive	Hawkswood	Remote Gambling Association	London	GB
Mrs.	Judith	Horner	Lotteries Council Org., c/o Peter Jones	Ashby-Zouch	GB
M.	Jill	Davidson	GamCare	London	GB
Mr.	Kevin	Farrell-Roberts	The Gordon House Association	Dudley	GB
			Gamblers Anonymous UK	London	GB
Ms.	Ruth	Bamford	ECC UK	Wolverhampton	GB
Mr.	Keith	Reid	Animal Health Trust	Newmarket	GB
			The British Horse Society	Kenilworth	GB
			The Injured Jockeys Fund	Newmarket	GB
			National Stud Wavertree Hous	Newmarket	GB
			British Horsracing Education and Standards Trust BHEST	Newmarket	GB
Mrs	Sarah	Oliver	Amateur Jockeys Ass. Of Great Britain	Alfrick	GB
			Jockeys Employment & Training Scheme JETS	Newbury	GB
Mr.	Ronnie	Williams	The Publishers Association	London	GB
Mr.	Andrew	Beveridge	e-Comm. Online Gaming Reg. & Assurance	London	GB
Mr.	Peter	Hewitt	Arts Council of England	London	GB
			Channel 4 Racing Television	London	GB
Ms	June	Wyer	Int. Funding Unit British Overseas Aid Group UK c/o OXFAM	Oxford	GB
			British Overseas NGOs for Development UK, Regent's Wharf	London	GB
			British Refugee Council UK	London	GB
			British Red Cross Society UK	London	GB
			Charities Aid Foundation UK	Kent	GB
			British Council IVCA Films & Literature Department	London	GB
			Cinema Exhibitors Assoc.	London	GB
			Music Publishers Associates Ltd	London	GB
Ms.	Roisin	McDonough	Arts Council of Northern Ireland	Belfast	GB
Mr.	Peter	Tyndall	Arts Council of Wales	Cardiff	GB
Mr.	Graham	Berry	Scottish Arts Council	Edinburgh	GB
			British Arts Festivals Ass.	London	GB
Ms.	Charlotte	Jones	Independant Theatre Council	London	GB
Mr.	Chris	Batt	Museums, Libraries and Archives Council	London	GB
Mr.	Adrian	Morris	Stanleybet International Ltd., Stanley House	Liverpool	GB
Mr.	Andrew	Osborne	The National Lottery - Camelot	Watford	GB
Mr.	Alistair	Dempster	Sport Scotland	Edinburgh	GB
Mr.	Eamonn	McCartan	Sports Council for Northern Ireland	Belfast	GB

## APPENDIX 2

Mr.	John R.	Hinton	Sports Council for Wales	Cardiff	GB
Mr.	Roger	Draper	Sport England, 3rd Floor Victoria House	London	GB
Lord	David	Lipsey	British Greyhound Racing Board	London	GB
Ms.	Janice	Cable	British Interactive Media Association	Billericay	GB
Mr.	P.	Perrins	Carlton Bingo Clubs	Inverness	GB
Mr.	Robin	Burgess	Responsibility in Gambling Trust	London	GB
Mr.	Peter	Jones	Horserace Totalisator Board	London	GB
Mr.	Brian	O'Kane	Her Majesty's Customs & Excise New Kings Beam House	London	GB
Ms.	Jenny	Williams	The Gambling Commission	London	GB
Mr.	Patrick	Guthrie	HM Treasury	London	GB
Mr.	David	Moorcroft	UK Athletics Ltd, Athletics House	W.Midlands	GB
Mr.	Stephen D.	Ainger	Charities Aid Foundation	Kent	GB
Mr.	Simon	Spanswick	The Ass. For International Broadcasting	London	GB
			Vernons Pools Ltd.	Liverpool	GB
Mr.	Gary	Speakman	Littlewoods Pools/Betting/Gam. Sportech PLC	Liverpool	GB
Mr.	A.P.	Whittington	Corp. Of London, Trad.Standards & Vet.Serv.	London	GB
Mr.	Geoffrey Th.	OBE	Gambling Policy Forum LACORS	London	GB
Mr.	Paul	Brown	Comm. Radio Companies Association	London	GB
			The Newspaper Society	London	GB
Mr.	Ed	Mayo	National Consumer Council	London	GB
Mr.	Lee W.	Richardson	Chartwell Games Corporation	Uxbridge	GB
Mr.	John	Coates	bet365 Group Limited, Hillside	Staffordshire	GB
Mr.	Craig	Arnott	Fried Frank Harris Shriver & Jacobson LLP	London EC1Y	GB
Mr.	Matt	Spencer	The Salvation Army	London	GB
Mr.	Frank	Carreras	Gibraltar Amateur Athletic Association	Gibraltar	GIB
Mr.	Ernesto	Gomez	Gouvernement Gibraltar, Financial & Dev. Secretary	Gibraltar	GIB
			Ladbrokes (Gibraltar) Limited	Gibraltar	GIB
			Victor Chandler (International) Limited	Gibraltar	GIB
			BAW International Limited	Gibraltar	GIB
			Stan James (Gibraltar) Limited	Gibraltar	GIB
			Trafalgar Betting and Gaming Ltd.	Gibraltar	GIB
Mr.	Sean	Randall	St Minver Limited	Gibraltar	GIB
			Cassava Enterprises (Gibraltar) Limited	Gibraltar	GIB
			Carmen Media Group Limited	Gibraltar	GIB
			Digibet Limited	Gibraltar	GIB
			Eurobet (Gibraltar) Limited	Gibraltar	GIB
			Globet.com Group Limited	Gibraltar	GIB
			Electra Works Limited	Gibraltar	GIB
Mr.	David	Kinsman	Mansion (Gibraltar) Limited	Gibraltar	GIB
Mr.	Mike	Larkins	Futuresbetting.com Limited	Gibraltar	GIB
Mr.	E.	Tomsett	Gouvernmetn of Gibraltar	Gibraltar	GIB
Mr.	Risso	Maruchi	Consumer Protection Agency	Gibraltar	GIB

## APPENDIX 2

			Bruce's Farm Rehab Centre	Gibraltar	GIB
			Gibraltar Financial Intelligence Unit	Gibraltar	GIB
Honou rable	Peter C	Caruana QC	Government of Gibraltar	Gibraltar	GIB
			Betbull Limited	Gibraltar	GIB
			International Betting Association	Gibraltar	GIB
			Gala International Casino	Gibraltar	GIB
Mr.	Edward	Ware		Gibraltar	GIB
Mr.	Vikrant	Udeshi	PartyGaming	Gibraltar	GIB
			Bureau of the Casinos Ministry of Development	Athens	GR
Mr.	Michael	Tsimogiannis	Panhellenic Union of Billard and Arcade Owners	Athens	GR
Mrs	Alexandra	Drakatou	European Consumer Help Net Centre	Athens	GR
Ms.	Eleni	Alevritou	Ass. For the Quality of Life E.K.PI.ZO	Athens	GR
Mr.	Nicolaos	Tsemperlidis	Consumers' Protection Center KEPKA	Theassaloniki	GR
Mr.	Ioannis	Sidiropoulos	INKA/Gen. Consumers' Fed. of Greece	Athens	GR
Mr.	Basile	Neiadas	O.P.A.P. A.E.	Peristeri Athens	GR
			Hellenic Horseracing Org. SA O.D.I.E. SA	Markopoulo	GR
Mr.	Aristides	Kalogeropoulo s-Stratis	Greek National Tourism Organisation GNT0	Athens	GR
			Ministry of Finance Economics Diefhynsi Telon and Eidikon Forologion	Athens	GR
Mr.	Konstan- tinos	Moraitis	Diefhynsi Kratikon Lacheion D.K.L.	Athens	GR
			Ministry Finance Economics Epitropi Epopteias kai Elenchou Tyxeron Paix.	Athens	GR
			Hellenic Broadcasting Corporation S.A. ERT S.A.	Agia Praskevi	GR
Mr.	Fotis	Mavroudīs	Instant Lottery S.A.	Tavros	GR
			Hellenic Equestrian Federation	Maroussi Athens	GR
			Jockey Club de Grèce	Holargos-Athens	GR
			Hellenic Olympic Committee	Halandri Athens	GR
			Hellenic Red Cross	Athens	GR
			HRT Hellenic Rescue Team	Thessaloniki	GR
			Hellenic Federation of Publishers and Booksellers	Athens	GR
			Athens Daily Newspaper Publishers Association	Athens	GR
			Union of Editors and Periodical Publishers	Athens	GR
			ERT Ellinki Radiophonia Tileorassi SA	Aghia Paraskevi	GR
Mr.	Giorgios	Chalkidis	Ass. Hellenique d'Athlétisme Amateur SEGAS	Athens	GR
Mr.	Panagiotis	Kostakis	Athens Independent Radio Station Association	Athens	GR
Dr.	György	Király	Szerencsejatek Reszvenytarsasag	Budapest	H
Mr.	Tibor	Viniczai	Hungarian Gaming Association	Budapest	H

## APPENDIX 2

			Casino Las Vegas & Sofitel Atrium Budapest	Budapest	H
			Grand Gasino Budapest	Budapest	H
			Tropicana Casino	Budapest	H
			Varkert Casino	Budapest	H
			Casino Gyor	Győr	H
			Casino Sopron	Sopron	H
Mr.	István	Garai	NACPH Nat. Ass. Consumer Protection	Budapest	H
Mr.	Karoly	Buzas	Hungarian Gaming Association	Budapest	H
Mr.	István	Garai	Nat. Ass. For Consumer Protection NACPH	Budapest	H
			Nemzeti Loverseny Kft National Horseracing Ltd	Budapest	H
			Orszagos Mezogazdasagi Minosito Intezet	Budapest	H
			Hungarian Olympic Committee	Budapest	H
			Magyar Tudományos Akadémia Hungarian Academy of Sciences	Budapest	H
			Caritas Hungarica	Budapest	H
Ms.	Beáta	Csomós	Carpathian Foundation International Headquarters	Eger	H
Dr.	Lajos	Hegedüs	MEOSZ Nat. Fed. Disabled Persons' Association	Budapest	H
			Országos fogyasztóvédelmi egyesület (Nat. Ass. For Consumer Protection)	Budapest	H
Mr.	Zoltan	Kollek	Magyar Atlétikai Szövetség	Budapest	H
			Magyar Lapkiadók Egyesulete	Budapest	H
Mr.	Andrea	Markó	Ministry of Finance	Budapest	H
Sr.	Silvio	Caldarone	Amm. Autonom. Dei Monopoli di Stato	Roma	I
Sr.	Francesco	De Donato	Amm. Autonoma dei Monopli di Stato	Milano	I
Sr.	Ernesto	Albanese	Coni	Roma	I
			SISAL S.p.A.	Milano	I
			Punto Gioco Sede Legale	Sorrento (NA)	I
			New Bet Online.it Sede Legale e Amministrativa	Roma	I
			Unione Totoricevitori Italiani Sportivi	Roma	I
			UNIRE	Roma	I
			Casinó Municipale di Campione d'Italia	Campione d'Italia	I
			Casino Municipale Sede invernale	Venezia	I
			Casinó Municipale di SanRemo	San Remo IM	I
Dr.	Cesare	Guerreschi	SIPAC Soc. Ital. Patologie compulsive	Bolzano	I
			ALEA Ass. Per lo studio gioco d'azzardo	Siena	I
			Centro Sociale Papa Giovanni XXIII	Reggio Emilia	I
Dott.	Stefano	Oliva	Clinica Le Betulle	Como	I
Dott.	Salvatore	Carai	Serv. Tossicodipendenze USL 2 di Olbia	Olbia	I
Mr.	Marco	Fiore	Casino de la Vallée	Saint-Vincent	I
Mr.	Domenico	Distante	Sezioni App. Per Pubbliche Attrazioni Ricreative	Roma	I
			EuroGames Tecnodati Administrative Office	Reggio Emilia	I
Ms.	Julia	Rufinatscha	Centro Europeo dei Consumatori	Bolzano	I
Mr.	Paolo	Martinello	Altroconsumo	Milano	I

## APPENDIX 2

			UNIRE Unione Naz. per l'Incr. Delle Razze Equine	Roma	I
			Comitato Org. Dei XX Giochi Olimpici Invernali Torino 2006	Torino	I
			CONI Comitato Olimpico Nazionale Italiano	Arezzo	I
			FMSI Federazione medico sportivo italiana	Roma	I
			FISD Federazione italiana sport disabili	Roma	I
			CIP Comitato italiano paralimpico	Roma	I
			Associazione italiana editori AIE	Milano	I
			Associazione Nazionale Stampa Online	Ancona	I
Sra	Chiara	Sbarigia	APT	Roma	I
			Unione Stampa Periodica Italiana	Roma	I
Ms.	Anna	Riccardi	Federazione Italiana di Atletica	Roma	I
Mr.	Paladino	Orlando	Unione Italiana dei Ciechi	Roma	I
Mr.	Maurizio	Ughi	SNAI S-p.a.	Porcari Lucca	I
Mr.	Rosario	Bifulco	Lottomatica S.p.A.	Roma	I
Mr.	Sergio	Natucci	Radio Nazionali Associate	Roma	I
			Federazione Italiana Editori Giornali	Roma	I
Mr.	Liam	Hennessy	The Athletic Ass. Of Ireland	Dublin	IRL
Mr.	Ray	Bates	An Post National Lottery Company	Dublin	IRL
Mr.	Brian	Kavanagh	Tote Ireland, Horse Racing Ireland	Kildare	IRL
Mr.	Tommy	McCabe	Audiovisual Federation, Confederation House	Dublin	IRL
Mr.	Brian	Cowen TD	Dep. Of Finance, Government Buildings	Dublin	IRL
Mrs	Sharon	Donnery	Irish Financial Services Regulatory Authority	Dublin	IRL
Mr.	B.	Corcoran	An Garda Siochána Garda Headquarters	Dublin	IRL
M.	Paddy	Walsh	The Ass. Of Irish Racecourses	Dublin	IRL
Mr.	Jim	McCann	Irish Amusement Equipment Association	Kildare	IRL
Mr.	Mark	O'Connor	Ass. Of Irish Racehorse Owners	Kildare	IRL
M.	Pat	Griffin	Irish Horse and Pony Racing Association	Kerry	IRL
Mr.	Brian	Keenan	Irish Independent Betting Offices Ass.	Cork	IRL
Mr.	Francis	Hyland	Irish National Bookmakers Association	Wicklow	IRL
			Irish Racehorse Trainers Association	Kildare	IRL
Mr.	Con	O'Sullivan	Irish Trotting and Harness Racing Federation	Cork	IRL
Mr.	Kevin G.A.	Smith	Racing Club of Ireland	Dublin	IRL
			Office of the Director Consumer Affairs	Dublin 2	IRL
Mr.	Dermott	Jewell	Consumers' Association of Ireland	Dublin 6	IRL
			The Kildare Horse Developm.Co The Curragh Racecourse	Kildare	IRL
			Irish Horse Welfare Trust Ballydonnel, Stables	Wicklow	IRL
Ms.	Teresa	Cawley	Departement of Environment, Heritage	Ballina	IRL
			Fund for Gen. Expenses of Cultural, Scientific & Educat. Organisations	Dublin	IRL
			Dept. Of Arts, Sport, Tourism Sports Unit, Frederick Buildings	Dublin	IRL
			The Arts Council	Dublin	IRL



## APPENDIX 2

			Youth Sail Training Scheme Dep. of Defence, Colaiste Caoimhin	Dublin	IRL
			Finance Unit Department of Health & Children	Dublin	IRL
			IOCAICHT LE CISTE NA GAEILGE Dep. Community, Rural & Gaeltacht Affairs	Dublin	IRL
			Voluntary and Comm. Services Dep. Community, Rural & Gaeltacht Affairs	Dublin	IRL
			LotteryExtra Ltd International House	Dublin	IRL
Mr.	Barry	Fitazgerald	European Consumer Centre Dublin	Dublin	IRL
Mr.	Dermott	Jewell	Consumers' Ass. Of Ireland CAI	Dublin	IRL
Mr.	Matthew	Kennedy	The Irish Sports Council, Top Floor Block A	Dublin	IRL
			Olympic Council of Ireland	Dublin	IRL
			Dance Theatre of Ireland Bloomfields	Dublin	IRL
			The Heritage Council	Kilkenny	IRL
			Irish Film Institute	Dublin	IRL
			Irish Modern Dance Theatre SFX City Theatre	Dublin	IRL
			Irish Museum of Modern Art Royal Hospital	Dublin	IRL
			Irish Traditional Music Archive	Dublin	IRL
			Irish Writers' Centre Ltd	Dublin	IRL
			Opera Ireland The Gaiety Theatre	Dublin	IRL
			Poetry Ireland	Dublin	IRL
			The Royal Irish Academy of Music	Dublin	IRL
			The Sculptors' Society of Ireland	Dublin	IRL
			The Visual Arts Centre	Dublin	IRL
			National Ass. For Youth Drama	Dublin	IRL
			DOCHAS Irish Association of Non-governmental Development Organisat.	Dublin	IRL
Mr.	Caitriona	Fottrell	Ireland Fund	Dublin	IRL
M.	Jolly	Ronan	CLE: The Irish Book Publishers' Association	Dublin	IRL
Ms.	Grace	Aungier	Periodical Publishers Assoc.	Dublin	IRL
			Specialist Radio Association	Dublin	IRL
Mr.	Vinny	Barrett	Wagering - Irish Greyhound Board	Limerick	IRL
Dr.	John	McGuire	Rehab Lotteries Ltd	Dublin	IRL
			National Newspapers of Ireland	Dublin	IRL
			Ministère de la justice	Luxembourg	L
			Ministère des finances	Luxembourg	L
			Service des Médias et des Communications	Luxembourg	L
			Conseil de la concurrence Inspection de la concurrence	Luxembourg	L
			Parquet de Luxembourg Service anti-blanchiment	Luxembourg	L
Mr.	Bob	Schmitz	Union Luxembourg. des Consommateurs (ULC)	Howald	L
			Œuvre nationale de secours Grande Duchesse Charlotte	Luxembourg	L
M.	Léon	Losch	Loterie nationale	Strassen	L
Mr.	Guido	Berghmans	Casino 2000	MondorfFles-Bains	L

## APPENDIX 2

M.	Aloyse	Schmitz	ULC Union Lux. Des Consommateurs	Howald	L
			Féd. Luxembourgeoise des Sports Equestres	Luxembourg	L
			Agence Hippique le Tierce SA	Mondorf-les-Bains	L
			Comité olympique et sportif luxembourgeois	Luxembourg	L
			ACP Action lutte contre la pauvreté	Luxembourg	L
M.	Axel	de Ville	ADA Appui au Développement Autonome	Luxembourg	L
			Betebuerg Hëlleft	Luxembourg	L
			FDH Frères des hommes	Luxembourg	L
			Fondation luxemb. Raoul Follereau	Luxembourg	L
			Société Kolping	Luxembourg	L
			SOS Faim Action pour le développement	Esch/Alzette	L
			Unity Foundation	Luxembourg	L
			Fédération Luxembourgeoise des Editeurs de Livres	Luxembourg	L
			Association Luxembourgeoise des Editeurs de Journaux	Esch/Alzette	L
			ERSL Etablissement Radiodiff.Socioculturelle du Grand-Duché de Luxemb.	Luxembourg	L
M.	Georges	Klepper	Féd. Luxembourgeoise d'Athlétisme	Luxembourg	L
			Olifeja Inc.	Vilnius	LT
	Dovilė	Buinauskaitė	c/o JSC Tete-A-Tete KAZINO	Kaunas	LT
Mr.	Ceslovas	Kaszimieras Blažys	Valstybinė lošimų priežiūros komisija	Vilnius	LT
Mr.	Kazys	Paulikas	Lith. Gaming Op. Ass., c/o Hotel-Casino Nesė	Klaipėda	LT
Mr.	Eugenius	Burokas	Athletic Federation of Lithuania	Vilnius	LT
			Lietuvos Muzikos Akademija	Vilnius	LT
			Vilnius Academy of Arts	Vilnius	LT
			Lietuvos Liaudies Kultūros Centras	Vilnius	LT
Mr.	Vitas	Karciauskas	Centre for the Lithuanian cultural heritage	Vilnius	LT
			Lithuanian Publishers' Association	Vilnius	LT
Mrs.	Laima	Mogeniene	Kaunas Regional Ass.Small+Medium Entrepr.	Kaunas	LT
			National Gaming Association c/o Gotte, UAB	Kaunas	LT
Mr.	Juozas	Jurelionis	Lithuanian Cable Television Association	Kaunas	LT
			Lithuanian Publishers' Association	Vilnius	LT
			Association of Lithuanian Periodical Press' Publishers	Vilnius	LT
Mr.	Danas	Arlauskas	Lietuvos Verslo Darbdaviu Konfederacija	Vilnius	LT
Mr.	Romualdas	Boreika	Financial Crime Investigation Service	Vilnius	LT
Mr.	Kestutis	Petrauskis	Lietuvos Radijas ir Televizija	Vilnius	LT
			Regioniniu Televiziju Asociacija	Kaunas	LT
			TV 3	Vilnius	LT
			Lietuvos rytas	Vilnius	LT
			Verslo žinios	Vilnius	LT
Mr.	E.	Subata	Vilnius Center for Addictive Disorders	Vilnius	LT

## APPENDIX 2

Mr.	Dainius	Kalinauskas	Olifeja Inc.	Vilnius	LT
Ms	Signe	Birne	Lotteries Gambling supervisory inspection	Riga	LV
Ms	Gaida	Zirdzina	Translation and Terminology Centre	Riga	LV
M.	Girts	Ludeks	Latvian Association of Gaming Business	Riga	LV
Ms.	Maija	Kubli	Latvijas Loto	Riga	LV
			Pateretaju Tiesibu Aizsardzibas Centra PTAC (Consumer Rights Prot.)	Riga	LV
Mrs	Tekla	Zabova	Latvian Consumers' Protection Ass.	Riga	LV
Mrs	Silvia	Viksnina	Consumer Protection Club PIKS	Jurmala	LV
Mrs	Zinta	Kovalevska	Club for Protection of Consumer Interests	Riga	LV
Mrs	Ligita	Dzene	Consumer Protection Centre Preili	Preili	LV
			Latvijas Rep. Prokuratūra Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas nov.	Riga	LV
Mrs	Agnese	Zviedre	Latvia Consumer Rights' Protect.Ass. PIAA	Riga	LV
Mr.	Normunds	Rozensteins	Latvian Athletic Association	Riga	LV
			Latvijas Muzika Akadēmija	Riga	LV
			Latvijas Kultūras fonds	Riga	LV
			Misija Atdzimsanas centrs	Riga	LV
			NVO Instituts	Riga	LV
			Latvian Book Publishers Association	Riga	LV
			Public Lotto Dept Sa Maison Hill Floriana	Malta	MT
Dr.	Anthony	Axixa BA,LP,LL.D.	Lotteries and Gaming Authority (Awtorita'dwar il-Lotteriji u-Loghob)	Ta'Xbiex.	MT
			Ministry of Finance Maison Demandols	Valletta	MT
Mr.	Frank	Caruana	Financial Intell. Unit, Central Bank of Malta	Valletta	MT
Mr.	Joseph	Schembri	Office for Fair Trading, Consumer and Comp.	Santa Venera	MT
			Gamblers Anonymous operates through Caritas in Malta	Floriana	MT
			Ministry for Tourism and Culture, Auberge d'Italie	Valletta	MT
			Expekt.com Limited	Gzira	MT
			Mediabet International Ltd	Sliema	MT
			PokerChamps Ltd.	Fgura	MT
			Nordic Betting Ltd.	Sliema	MT
			Bet Class Ltd	Valletta	MT
			Primebet International Ltd	Naxxar	MT
			Happi Group Ltd	Portomaso	MT
			Ciaobet Ltd	Valletta	MT
			St. Julians Dragonara Casino	Malta	MT
			St. Paul's Bay Oracle Casino - New Dolmen Hotel	St.Paul's Bay	MT
			Vittoriosa Casino di Venezia Watherfront Captain's Palace	Vittoriosa	MT
			Sunderland International Ltd	Sliema	MT
Mr.	Benny	Borg Bonello	Ghaqda Tal-Konsumaturi / Consum. Union	Valletta	MT
			Malta Racing Club, The Race Track Marsa Race	Marsa	MT
			Malta Olympic Committee Nat. Swimming Pool Complex Maria Teresa	Gzira	MT

## APPENDIX 2

Ms	Antoinette	Caruana	Heritage Malta Old University Buidlings	Valletta	MT
			Caritas Malta	Floriana	MT
			Malta Blood Donors Ass.	B'Kara	MT
			Malta Red Cross	Valletta	MT
			The Periodical and Book Publishers Association	Malta	MT
Mr.	Edwin	Attard	Malta Amateur Athletic Association	Marsa	MT
			MALTCO LOTTERIES Ltd.	Iklin	MT
Mr.	Per-Ivan	Selinder	Expekt.com Ltd.	Gzira	MT
			Consumentenbond	Den Haag	NL
			Goede Waar & Co.	Amsterdam	NL
Mr.	E.A.	van Vondelen	College van toezicht op de kansspelen	Den Haag	NL
Mrs.	E.B.	Thijert	Ministerie van Financiën	Den Haag	NL
Mr.	H.W.G.	Remme	Ministerie van Justitie	Den Haag	NL
			Fernsehsender KRO	Hilversum	NL
			RTL (4) NL	Hilversum	NL
			Nederlandse Staatsloterij	Den Haag	NL
			BankGiro Loterij	Amsterdam	NL
			Algemene Loterij Nederland	Den Haag	NL
			Sponsor Loterij	Amsterdam	NL
			Nationale Postcode Loterij	Amsterdam	NL
Mr.	Tjeerd	Veenstra	De Lotto	Rijswijk	NL
			Scientific Games	Den Haag	NL
			Verispect B.V.	Delft	NL
			Stichting AGOG Nederland	Eindhoven	NL
			GGZ Nederland	Amersfoort	NL
			Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Den Haag	NL
			Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Den Haag	NL
Mr.	Jos	Zwartjes	Centraal Bureau Fondswenwerving	Amsterdam	NL
			Goede Doelen VFI Bureau	Amsterdam	NL
Mr.	Martin	Zijlstra	Dutch Gaming Machines Organisation	Rosmalen	NL
Ms.	Jolanda	Lourens	Geestelijk Gezondheidszorg Nederland	Amersfoort	NL
Mr.	Pieter	Remmers	Assissa Consultancy Europe ACE	Amsterdam	NL
Ms.	P.	de Bont	Stichting Consumenten Informatie Punt	The Hague	NL
Mr.	Klaske	de Jonge	CB Consumentenbond	Den Haag	NL
			N.D.R. Vereniging Nederlandse Draf en Rensport	Wassenaar	NL
			KNHS Koninklijke Nederlandse Hipp. Sportfed.	Ermelo	NL
			Nederlands Olympisch Comité Nederlandse Sport Federatie NOC NSF	Arnhem	NL
			BBO Bureau Beleidsvorming Ontwikkelingssamen.	Den Haag	NL
			CG Chronisch zieken en Gehandicapten Raad	Utrecht	NL
			DCDD Dutch coalition on disability and dev.	Utrecht	NL
			Goede Doelen Gids VFI Bureau	Amsterdam	NL

## APPENDIX 2

Mr.	Tom	Nauta	Dutch Newspaper Publishers Association	Amsterdam	NL
			NPB/AVRO Algemene Omroepvereniging	Hilversum	NL
			NPB/EO Vereniging de Evang. Omroep	Hilversum	NL
Mr.	André	Kreuzen	Ver. Voor Satelliet Telev. En Radio Aanbieders	Amsterdam	NL
Mr.	Rien	van Haperen	Koninklijke Nederlandse Atletiek Unie KNAU	AE Ijsselstein	NL
Mr.	Maarten	Bronda	Endemol Nederland BV	Aalsmeer	NL
Mr.	Erik	de Zwart	Nederlandse Vereniging voor Comm. Radio	Naarden	NL
Mr.	Max-Peter	Ratzel	Europol	The Hague	NL
Mr.	Joaquim	Caldeira	INSPECÇÃO GERAL DE JOGOS	Lisboa	P
			Ministério do Turismo	Lisboa	P
			ITP Instituto de Turismo de Portugal	Lisboa	P
Ms.	Cristina	Siza Vieira	DGT-Direcção Geral de Turismo	Lisboa	P
			Direcção-Geral dos Impostos	Lisboa	P
Mme	Silvia	Pedrosa	Financial Intelligence Unit Policia Judiciaria	Lisboa	P
Ms	Isabel	Delgado	Instituto do Consumidor	Lisboa	P
			Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor DECO	Lisboa	P
			Federação Nacional das Coop. De Consum. (FCRL) FENACOOOP	Lisboa	P
Mr.	Fernando	Fernandez	Ass. Portuguesa de Casinos	Lisboa	P
Mr.	Luigi	Valle	Ass. Portuguesa de Casinos	Lisboa	P
Mr.	Fernando	Fernandez	Portuguese Casino Association	Espinho	P
Mr.	J.A.	Lima de Carvalho	Ass. Portuguesa de Empresas de Diversoes	Lisboa	P
Mr.	Jorge	Morgado	Ass. Portuguesa para Defesa Consum. DECO	Lisboa	P
			Federação Equestre Portuguesa	Lisboa	P
			Associação Portuguesa de Direito Desportivo	Lisboa	P
			Comité Olímpico de Portugal	Lisboa	P
			Associação Portuguesa de Deficientes	Lisboa	P
			Caritas Portugal	Lisboa	P
			Organizações Não Governam.do Conselho Consultivo da CIDM	Lisboa	P
Sr.	Pedro	Krupenski	Plataforma Portuguesa das ONGD	Lisbao	P
			Independent TV Producers Association APIT	Lisboa	P
Ms	Margarida	Tomaz Gomes	Sta Casa da Misericórdia Portuguesa	Lisboa	P
Mr.	Jorge	Salcedo	Federação Portuguesa de Atletismo	Linda-a-Velha	P
			União Geral de Consumidores	Lisboa	P
Mr.	José	Faustino	Ass. Portuguesa de Radiodifusão	Lisboa	P
			Associação da Imprensa Diaria Portuguesa	Lisboa	P
Mr.	Mirosław	Roguski	Totalizator Sportowy Sp. Z o.o.	Warsaw	PL
Mrs	Jolanta	Staniewicz	Izba Gospodarcza Producent. i Operatorów	Jozefow	PL
Mr.	Marek	Oleszczuk	Dep.of Games of Chance and Betting	Warsaw	PL
Mrs	Malgorzata	Niepokulczycka	Polish Cons. Fed. National Council FK	Warszawa	PL
Mrs.	Malgorzata	Rogowicz-Angierman	Casinos Poland, Biuro Zarzadu	Warsaw	PL
			Akademia Sztuk Pięknych	Kraków	PL

## APPENDIX 2

			Akademia Sztuk Pięknych	Warsaw	PL
			Akademia Tetralna im.Aleksandra Zelwerowicza	Warsaw	PL
			Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka	Poznan	PL
			Chrzescijanska Stuzba Charytatywna	Warszawa	PL
Dr.	Zdzislaw	Swiniarski	Caritas Polska Skwer Kard. Stefana	Warszawa	PL
			Carpathian Foundation	Sanok	PL
			Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasleka	Pasleka	PL
			Europejski Fundusz Rozwoju WSI Polskiej	Warszawa	PL
			Fundacja Pomocy Dzieciom Foundation for Children	Zywiec	PL
			Fundacja Partnerstwo dla Srodowiska	Krakow	PL
			Federacja Konsumentów	Warszawa	PL
			Fundacja Edukacji i Twórczosci	Bialystok	PL
			International Youth Exchange & Voluntary Service Centre	Warszawa	PL
			Fundacja im.Stefana Batorego	Warszawa	PL
			Fundusz Mikro	Warszawa	PL
			Fundacja Fundusz Współpracy	Warszawa	PL
			Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych FWIE	Kraków	PL
			Fundacja Wspomagania Wsi	Warszawa	PL
			OWA Poland	Poznan	PL
Mr.	Miroslaw	Drzewiecki	Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja Kultury Fizycznej i Sportu	Warszawa	PL
Mr.	Jacek	Socha	Skarbu Pánstwa	Warszawa	PL
Mr.	Andrzej	Krasnicki	Polska Konfederacja Sportu	Warszawa	PL
Mr.	Piotr	Nurowski	Polski Komitet Olimpijski	Warszawa	PL
			Centralny Osrodek Sportu Spala	Warszawa	PL
			Centralny Osredek Sportu w Warszawie	Warszawa	PL
Mr.	Leszek	Muszalski	Zrzeszenia Sportu i Rekreacji TOTek	Warszawa	PL
Mr.	Zbigniew	Bembenek	Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe SA	Warszawa	PL
Mr.	Bartłomiej	Głowacki	Polski Związek Lekkiej Atletyki	Warszawa	PL
Mr.	Waldemar	Dąbrowski	Minister of Culture	Warszawa	PL
Dr.	Ewa	Suska	National Education	Warszawa	PL
Mr.	Leszek	Hanski	Związek Pracodawców Prowadzących Gry	Warszawa	PL
Mr.	Zbigniew	Benbenek	Stowarzyszenie Menedżerów Firm	Warszawa	PL
			Polish Chamber of Press Publishers	Warszawa	PL
Mr.	Lennart	Karlberg	Svenska Friidrottsförbundet	Solna	SE
Mr.	Zeljko	Oreb	Nöjesbranschens Riksförbund NRF	Bromma	SE
Mr.	Christer	Jungeryd	Ra-Radioutgivareföreningen	Stockholm	SE
			The Swedish Newspaper Publishers' Ass.	Stockholm	SE
Mr.	Jan	Nyrén	Lotteri Inspektionen	Strängnäs	SE
Mr.	Pär	NUDER	Finansdepartementet	Stockholm	SE
Mr.	Jesper	Kärrbrink	Svenska Spel	Visby	SE
			TV4 Interaktiv AB Bingolotto Management Media	Stockholm	SE

## APPENDIX 2

			Finanspolisen Rikspolisstyrelsen	Stockholm	SE
			Sveriges Konsumentråd The Swedish Consumers' Association	Stockholm	SE
			Sveriges Konsum. I Samverkan Swedish Consumer Coalition	Hultsfred	SE
			Spelinstitutet	Piteå	SE
Mr.	Anders	Galfvensjö	Casino Cosmopol AB	Stockholm	SE
Mr.	Zeljko	Oreb	Sveriges automatagares riksforbund	Bromma	SE
Mr.	Anders	Sytmne	Dept for Health Behaviour & Supervision	Stockholm	SE
Ms.	Agneta	Gillback	Konsument Europa	Stockholm	SE
Mr.	Jens	Henriksson	Sveriges Konsumententråd SK	Stockholm	SE
			Svenska Travsportens Centralförbund Hästsportens Hus	Stockholm	SE
Mr.	Mattias	Claesson	Riksidrottsförbundet Idrottens Hus	Stockholm	SE
Ms.	Therese	Reitan	Svensk kulturrad National Council Cult. Affairs	Stockholm	SE
			DPI Disabled Peoples' International	Leksand	SE
			HI Swedish Handicap Institute	Vallingby	SE
			HSO Swedish Cooperative Body of Organizations of Disabled People	Sundbyberg	SE
			SHIA Swedish Organisations of Disabled Persons	Stockholm	SE
			Swedish NGO Foundation for Human Rights	Stockholm	SE
Mr.	Douglas	Roos	Sponsio Norden AB	Stockholm	SE
Mr. Ing.	Stanislas	Ziacik	TIPOS S.A.	Bratislava	SK
Mr.	Ivan	Mikloc	Min. financií Slovenskej republiky	Bratislava	SK
			Zavodisko Bratislava Horsetrack	Bratislava	SK
			Casino Piestany	Bratislavský	SK
			Casino Kosice Hotel Slovan	Košický	SK
			Casino Cafe Reduta	Bratislavský	SK
Mr.	Pavel	Hrasko	Ass. Of Slovak Consumers ZSS	Bratislava	SK
			Závodisko š. p. Bratislava	Bratislava	SK
			Slovak Olympic Committee	Bratislava	SK
			Vysoká Skola Múzických Umeni	Bratislava	SK
			Vysoká skola výtvarných umení	Bratislava	SK
			Slovenská katolícka charita	Bratislava	SK
			Detský fond Slovenskej republiky	Bratislava	SK
			Hnutie Kresťanských	Bratislava	SK
Ms.	Anna	Kirnová	Slovak Athletic Federation	Bratislava	SK
Mr.	Tim	Kocjan	Loterija Slovenije	Ljubljana	SL
Ms.	Tina	Stebalj	Sportna Loterija d.d.	Ljubljana	SL
Mr.	Drago	Polak		Celje	SL
			Casino Ljubljana Astral Hotel	Osrednjeslovenska	SL
			Casino Maribor	Podravska	SL
M.	Breda	Kutin	Zveza Potrošnikov Slovenije ZPS	Ljubljana	SL
Mr.	Marko	Prijatelj	Office Gaming Supervision, Ministry Finance	Ljubljana	SL
Mr.	Boris	Nemec	HIT Strategy Department	Nova Gorica	SL

## APPENDIX 2

			Slovensko Galopsko društvo Slovenian Turf Club Maribor	Maribor	SL
			Olympic Committee of Slovenia	Ljubljana	SL
			Akademija za Gledalisce Film in Televizijo	Ljubljana	SL
			Slovenska Karitas	Ljubljana	SL
			Slovenian Red Cross	Ljubljana	SL
			ZPS Slovene Consumer's Association	Ljubljana	SL
Mr.	Zdravko	Peternej	Atletska Zveza Slovenije	Ljubljana	SL



## APPENDIX 3

### LIST OF RESPONDENTS TO THE SURVEY BY COUNTRY

## APPENDIX 3

---

### Austria

- Dr. Peter Erlacher, Sektionschef, Glücksspielmonopol Bundesministerium für Finanzen, Wien.
- Dr. Chr. Bachofner, Senatsrätin, Dienststellenleiterin Stadt Wien, Mag. Abt. 62, Wien.
- Dr. Josef Ujhelyi, Magistrat der Stadt Wien, Wien
- Martina Weinhandl, Amt der Burgenländischen Landesregierung, Eisenstadt.
- Dr. Schnitzer, Amt Vorarlberger Landesregierung, Bregenz.
- Mag. D. Hoscher, Generalbevollmächtigter, and Mag. Josef Leutgeb, Vorstandsdirektor, Casinos Austria AG, Wien.
- Dr. Walter Pillwein, Secretary General, BSO Österreichische Bundes-Sportorganisation, Wien.
- Dr. Walter Schaffelhofer, Geschäftsführer, VÖZ Verband Österreichischer Zeitungen, Wien.
- Mag. Astrid Baier-Löw, Österreichische Lotterien Ges.m.b.H., Wien
- Karin Klein, Head of Corporate Communications, Betandwin.com Interactive Entertainment AG, Wien
- Dr. Izabela Horodecki, Leiterin, Therapiezentrum "AS" für Glücksspielabhängige und Angehörige, Wien
- Mag. Maria Kemmettmüller, ASB Schuldnerberatungen GmbH, Linz
- Dr. Hindinger, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz
- F. Kafka, President, Automatenverband.at
- Wilfried Holleis, Geschäftsleiter, Zeller Hotelbetriebs GmbH
- Prof. Gerhard Strejcek, Institut für Glücksspielforschung, Universität Wien

### Belgium

- Etienne Marique, Commission des jeux de hasard, Bruxelles.
- Philippe de Koster, Président suppl., Cellule Traitement Info. Financières C.T.I.F., Bruxelles.
- Fernand Renson, Président, UPIA Union Profess. Interprov. de l'Automatique, Liège.
- Dominique Allard, Directeur, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- Joseph E. Vandenbosch, CEO, Loterie nationale, Bruxelles.
- Gary Willis, Finance Director, Ladbrokes, S.Y. Derby N.V., Bruxelles.
- Didier Dewyn, European Betting Association, Brussels.
- Donald Van Rossem, Chairman, Gamblers Anonymous, St. Pieters Leeuw.
- Edith Appelmans, Directeur, Centre Européen des Consommateurs, Bruxelles.
- Ingmar de Vos, Secrétaire général, Féd. Royale Belge des Sports Equestres, Bruxelles.
- Hannah McCausland, Europ. Affairs Advisor, European Newspaper Publishers' Association, Bruxelles.
- Ross Biggam, General Director, Ass. Of Commercial Television in Europe, Bruxelles.
- Bertrand Cazes, Europ. Affairs Advisor, egta - ass. of television and radio sales houses, Brussels.
- Ms. Sleszynska, Ass. européenne des radios, Brussels
- Olli Mäenpää, Managing Director, ETA European Tennis Association, Bâle.
- Gisèle Vernimmen, European Commission, Brussels

## APPENDIX 3

---

- Werner de Bus, Coalition Nationale Contre les Jeux de Harsard et d'Argent, Bruxelles
- Karine Vereecke, International Affairs Officer, Brussels
- Evelyne Lentzen, Présidente, Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Comm. française de Belgique, Bruxelles
- Ron Goudsmit, Vice Chairman ECA, European Casino Association, Brussels
- Elodie Mohen, EUBINGO, Brussels
- Eduardo Antoja, President, EUROMAT, Brussels

### Cyprus

- Department of Competition, and Consumer, Protection, Ministry of Comm., Industry, Tour, Lefkosia.
- Michalis Katsounotos, Ministry of Justice and Public Order, Lefkosia.
- Michael A. Stavros, Magaging Director, Cyprus Government Lottery, Ministry Finance, Nicosia.
- Nicos Rossos, President, Ass. confronting Social Problems SAKOP, Limassol.
- Andy Bargilly, Cyprus Theatre Organisation, Cyprus
- Eva Rossidou-Papakyriacou, Head of Unit for Combatin Money Laundering, Cyprus
- Kika Orphanidou, Ministry of Finance, Cyprus

### Czech Republic

- Aleš Hušák, předseda předst, a generální ředitel SAZKA a.s., Praha.
- Vladimír Dostál, Secretary General, Czech Olympic Committee, Prague 10.
- Tomáš Prouza, Deputy Minister of Finance, Prague
- Karen Gronbaek, Civil and Police Department, Ministry of Justice, Copenhagen

### Denmark

- Pernille Sonne, Head of HR, Dansk Tipstjeneste A/S, Brøndby.
- Elisabeth Rask Jørgensen, Det Danske Klasselotteri A/S, Kobenhavn V.
- Peter Mandix Sehestedt, Senior Policy Adv., Skatteministeriet Ministry of Taxation, København K.
- Jean Jørgensen, Adm. Director, Dan Toto A/S, Bröndby.

### Estonia

- Aivar Lepp, CEO, AS Eesti Loto, Tallinn.
- Raul Vahtra, Head of FIU, Keskkriminaalpolitsei Rahapesu Andmehüüroo, Tallinn.
- Anne Reinkort, Tarbijakaitseamet Consumer Protection Board, Tallinn.

### Finland

- Jouni Laiho, Regeringsrådet, Loteri och vapenförvaltningsenheten, Riihimäki.
- Risto Nieminen, CEO, Oy Veikkaus AB, Veikkaus.
- Tuula Sundström, Veikkaus Oy
- Ilmari Halinen, Managing Director, Fintoto Oy, Espoo.
- Laura Kuitunen, Keskusrikospoliisi Rahanpesun selvittelykeskus, Vantaa.
- Elena Rokala, Dev. Director, Finnish Blue Ribbon, Helsinki.
- Tuula Pihkala, Suomen Hippos ry, Espoo.

## APPENDIX 3

---

- Kerstin Ekman, Director, Finnish Sports Fed. SLU, Helsinki 00093 SLU.
- Timo Laitinen, Finnish Sports Federation, Helsinki
- Finnish Periodical, Publishers' Association, Helsinki.
- Satu Kangas, Director Legal Aff., Federation of Finnish Media, Helsinki.
- Markku Ruohonen, Managing Director, RAY Raha-automaat. Finland's Slot Machine Association, Espoo
- Eva Tarkkanen, Consumer Agency & Ambudsman, Helsinki
- Lars Porko, Managing Director, PAF, Ålands Islands

### France

- Représentation Permanente de la France auprès de l'UE, B-Belgique
- Thierry Dahan, Conseil de la Concurrence, Paris
- Hubert Benhamou, Président, Syndicat des Casinos Modernes, Paris
- Ministère de l'Agriculture, Sous-direction du cheval, Paris.
- Ministère de l'Intérieur, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, bureau de la prévention et de la protection sociale, Paris
- Secrétariat général pour les Affaires européennes, Paris
- Hugues Bied-Charreton, Chef de Service, Direction du Budget, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris.
- Jean-F. Cot, Casinos de France, Paris.
- Pierre Pages, Secrétaire général, PMU, Paris.
- Edouard de Rothschild, Président, France Galop, Boulogne Cedex.
- Dominique de Bellaigue, Président, Cheval Français Direction de la communication, Paris.
- Gilles Delloye, PMH, Président, GIE-PMH, Paris.
- Ch. Blanchard-Dignac, Président-Directeur, La Française des Jeux, Boulogne-Billancourt.
- Groupe Partouche, Paris.
- Fédération nationale, des courses françaises, Paris.
- Eric Bouhanna, Directeur, Adictel Consulting, Paris.
- Stéphane Goudeau, Adj. Direct. Général, Comité nat.olympique et sportif français CNOSF, Paris.
- Guillaume Leingre, Chargé d'études, SPPMO, Paris.
- Maurits Bruggink, Executive Director, IFHA International Federation of Horseracing Authorities, Paris
- David Marshall, Groupe Lucien Barrière

### Germany

- Dr.Gerhard Rombach, Direktor, Süddeutsche Klassenlotterie, München.
- Staatliche Lotterieverwaltung, in Bayern, München.
- Klaus Walkenbach, Land Brandenburg Lotto GmbH, Potsdam.
- Genehmigungsbehörde Lotterien, Ministerium des Innern Brandenburg, Potsdam.
- Bremen - Toto-Lotto, Niedersachsen GmbH, Hannover.
- Nordwest Lotto und Toto, Hamburg, Hamburg.
- Lotterie-, Treuhandgesellschaft mbH Hessen, Wiesbaden.
- Verwalt.Gesellsch. Lotto Toto, Mecklenburg-Vorpommern mbH, Rostock.

## APPENDIX 3

---

- Toto-Lotto, Niedersachsen GmbH, Hannover.
- Dr. Winfried Wortmann, Westdeutsche Lotterie GmbH Nordwestlotto, Münster.
- Nordwest Lotto, Schleswig-Holstein GmbH & Co KG, Kiel.
- Lotto Rheinland-Pfalz, Koblenz.
- Sächsische Lotto-GmbH, Leipzig.
- Lotto-Toto GmbH, Sachsen-Anhalt, Magdeburg.
- Lotto Treuhand GmbH, Thüringen, Suhl.
- I. Füchtenschnieder, Fachverband Glücksspielsucht e.V., Herford.
- Hinkel, Ministerium der Finanzen Saarland, Saarbrücken.
- Dr. Jürgen Bornecke, Geschäftsführer, Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V., Berlin.
- Deutscher Automaten-, Grosshandels-Verband e.V., Berlin.
- RA Bunke, Bundesverband Automatenunternehmer, Berlin.
- Forum für, Automatenunternehmer in Europa e.V., Berlin.
- K. Gülker, M. Hein, DeSIA Spielbank SH GmbH, Kiel.
- Bernd Roeder, Legal Counsel, Nat. Olympisches Komitee für Deutschland, Frankfurt a.M..
- Albrecht Hesse, Vorsitzender, Juristische Kommission ARD, München.
- Arbeitsgemeinschaft, der Landesmedienanstalt, Düsseldorf.
- Dr. Gerd Bauer, Direktor, Landesmedienanstalt Saarland, Saarbrücken.
- N. Agudo y Berbel, stv. Geschäftsführerin, C. Grewenig, Leiter Multimedia Recht, Verband Privater Rundfunk u. Telekom. E.V., Berlin.
- Alexander Malwitz, Westdeutsche Lotterie GmbH, Münster
- Susanne Jordan, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln
- Dr. A. Eichler, Deutscher Sportbund, Frankfurt a.M.
- Dr. Volker Kitz, Bereichsleiter Telekommunikations- und Medienpolitik, BITKOM, Berlin
- Frau Huwe, Kriminaloberrätin, Landeskriminalamt, Berlin
- Lutz-Erhardt Liedtke, Referat Glücksspiel, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

### **Gibraltar**

- P.R. Caruana, Chief Minister, Government of Gibraltar, Gibraltar.
- T. Bristow, Financial Dev. Secr., Government of Gibraltar, Gibraltar.

### **Greece**

- Basile Neiadas, CEO, O.P.A.P. A.E., Peristeri Athens
- Katerina Tzika, Head of IR Dept, OPAP SA, Athens
- Hellenic Republic, Ministry of Economy and Finance, Athens
- D. Fanaras, Information Technology Office, State Lottery, Athens.
- Nikolaos Tsemperlidis, President, KEPKA-Consumers' Protection Center, Thessaloniki

### **Hungary**

- Andrea Markó, Head of Department, Ministry of Finance, Budapest.
- György Király, Deputy of the CEO, Szerencsejatek Reszvenytarsasag, Budapest
- Hilda Molnar, Eva Kocsis, Szerencsejatek, Hungary
- Dr. Lajos Hegedüs, Nat. Federation of Disabled Persons' Ass., Budapest

## APPENDIX 3

---

### Ireland

- Ray Bates, Director, An Post National Lottery Company, Dublin 1.
- B. Corcoran, Chief Superintendent, An Garda Síochána Garda Headquarters, Dublin 8.
- Francis Hyland, Irish National Bookmakers Association, Wicklow.
- Teresa Cawley, Department of Environment, Heritage, Ballina.
- Matthew Kennedy, The Irish Sports Council, Top Floor Block A, Dublin 15
- Vinny Barrett, Bus.Dev. Manager, Wagering - Irish Greyhound Board, Limerick
- John McGuire, CEO, Rehab Lotteries Ltd, Dublin 7
- Kevin G.A. Smith, Friends of Horse Racing, Kildare
- Grace Aungier, Chief Executive, Periodical Publishers Ass. of Ireland, Dublin
- John Harney, Harney Bookmakers, Dublin
- Martin Dempsey, MD Associates, Kildare
- David Hall, Chairman, Gaming and Leisure Association of Ireland, Dublin

### Italy

- Giorgio Tino, Direttore Generale, Silvio Caldarone, Dirigente, Amm. Autonom. Dei Monopoli di Stato, Roma.
- Cesare Guerreschi, SIPAC Soc. Ital. Patologie compulsive, Bolzano.
- Marco Fiore, Marketing Director, Casino de la Vallée, Valle d'Aosta, Saint-Vincent
- Julia Ruffinatscha, Centro Europeo dei Consumatori, Bolzano
- Roger Farrell, Director International Operations, GLI Europe B.V.
- Eugenio Bernardi, Consulente Tecnico Giuridico, Vice Presidente Nazionale SAPAR/AGIS, Sissa

### Latvia

- Signe Birne, Lotteries Gambling supervisory inspection, Riga.
- Maija Kubli, Latvijas Loto, Riga.

### Lithuania

- Ceslovas Kaszimiras Blažys, President, Valstybinė lošimų priežiūros komisija, Vilnius.
- Kestutis Petrauskis, Director General, Lietuvos Radijas ir Televizija, Vilnius.
- Dainius Kalinauskas, CFO, Lithuanian Lottery - Olifeja Inc.
- L. Sumkaite, Head of Special Financial Activities, Regulation Division, Ministry of Finance, Lithuania

### Luxembourg

- Léon Losch, directeur, Loterie nationale, Strassen.
- Bob Schmitz, Conseiller Affaires communautaires, Union Luxembourgeoise des Consommateurs, Luxembourg

### Malta

- Anthony Axisa BA,LP,LL.D., Lotteries and Gaming Authority (Awtorita'dwar il-Lotteriji u-Loghob), Ta'Xbiex. MSD12.
- Klas Winberg, Per-Ivan Selinder, CEO, Expekt.com Ltd., Gzira GZRO2.

## APPENDIX 3

---

### Netherlands

- H.W.G. Remme, Programme manager, Ministerie van Justitie, Den Haag 2500 EH.
- Jos Zwartjes, Director, Centraal Bureau Fondswenwerving, Amsterdam 1059 CM.
- Klaske de Jonge, CB Consumentenbond, Den Haag 2500 BA.
- Marije Dippel, Nederlands Olympisch Comité, Nederlandse Sport Federatie NOC NSF, Arnhem 6800 AH.
- Tom Nauta, General Secretary, Dutch Newspaper Publishers Association, Amsterdam 1101 AA.
- Maarten Bronda, Business Director, Endemol Nederland BV, Aalsmeer 1430 AD.
- Tjeerd Veenstra, De Lotto, Rijswijk
- Eric van Vondelen, Netherlands Gaming Control Board, The Hague
- Fiona Vening, Legal and Economic Affairs, Dutch Publishers Association, Amsterdam
- Meta Honing, Legal Affairs, National Postcode Lottery, BankGiro Lottery, Sponsor Lottery, Amsterdam

### Poland

- Miroslaw Roguski, Chairman, Robert Przespolewski, Totalizator Sportowy Sp. Z o.o., Warsaw.
- Marek Oleszczuk, Dyrektor Departamentu, Dep.of Games of Chance and Betting, Warsaw.
- Leszek Muszalski, Zrzeszenia Sportu i Rekreacji TOTOK, Warszawa 03-733.
- Ewa Suska, Zastepca Direktora, National Education, Warszawa 00-918.

### Portugal

- Joaquim Caldeira, INSPECÇÃO GERAL DE JOGOS, Lisboa.
- Luigi Valle, Ass. Portuguesa de Casinos, Lisboa.
- J.A. Lima de Carvalho, Secretário-Geral, Ass. Portuguesa de Empresas de Diversoes, Lisboa.
- Margarida Tomaz Gomes, Gaming Departm., Santa Casa da Misericórdia Portuguesa, Lisboa.
- Jogos Santa Casa, Portugal

### Serbia

- Bengt Sevelius, President, ENGSO European Non-Governmental Sports Organisation, Belgrade.

### Slovakia

- Stanislas Ziacik, General Director, Katarina Heimschild, TIPOS S.A., Bratislava.

### Slovenia

- Tim Kocjan, Chairman of Board, Loterija Slovenije, Ljubljana.
- Tina Steblaj, Marketing Assistant, Sportna Loterija d.d., Ljubljana.
- Roza Zust, Office of the Minister, Ministry of Finance, Ljubljana

### Spain

- Juan Ceva Alonso, Presidente, Fed. Nac. De Operadores de Máquinas Recr., Madrid.

## APPENDIX 3

---

- Agustin Lorenzo López, Director Asesoría, Dirección General ONCE, Madrid.
- Juan A. Gallardo López, Jefe Dept Jurídico, Loterías y Apuestas del Estado, Madrid.
- Jose Vicente Marín, Director Terapéutico, AZAJER, Zaragoza.
- Angel Maria Escolano, Asociación Esp. De Casinos de Juego, Madrid.
- Heliodoro Giner López, Secretario General, Asociación Espanola de Casinos de Juego, Madrid.
- José Sanchez-Fayo, Secretario General, Spanish Ass. Of Game Machine Manufacturers FACOMARE, Madrid.
- Santiago Muñoz Machado, Director, Unión Televisiones Comerciales Asociadas, Madrid.
- José Miguel Escrig Navarro, Subsecretario, Generalitat Valenciana, Com. Técnica juego, Valencia.

### Sweden

- Jan Nyrén, Lotteri Inspektionen, Strängnäs.
- Pär NUDER, Finansminister, Finansdepartementet, Stockholm.
- Remy NILSON, Managing Director, ATG AB Trav & Galopp, Stockholm.
- Jesper Kärrbrink, Director, AB Svenska Spel, Stockholm.
- Svenska Travsportens, Centralförbund Hästsportens Hus, Stockholm.
- Mattias Claesson, Head Department, Riksidrottsförbundet Idrottens Hus, Stockholm.
- Therese Reitan, Statistics Research, Svensk kulturråd National Council Cult. Affairs, Stockholm
- Hanna Lind, Legal Advisor, Swedish Newspaper Publishers' Association

### Switzerland

- Bernadette Lobjois, Secrétaire générale, European State Lottery and Toto Ass., Lausanne.
- Till Lufft, , EAA European Athletic Association, Lausanne.
- Olli Mäenpää, Managing Director, Tennis Europe, Basel

### The UK

- Adam Cooper, Policy Manager, Dep. of Culture, Media and Sport, London SW1Y 5DH.
- Tom Kavanagh, Secretary, Gaming Board for Great Britain, London WC1V 7AA.
- Annette Lovell, Director Licensing, National Lottery Commission, London W1U 1QU.
- Greg Nichols, Chief Executive, The British Horseracing Board, London W1A 6NG.
- Penelope Cobham, British Casino Association, London SW1W 0EB.
- Russ Phillips, Association of British Bookmakers Ltd, London W1B 5LT.
- W.G. Andrews, Adm. Manager, Bingo Association, Dunstable LU6 1JF.
- Rodney Brack, Chief Executive, British Horserace, Betting Levy Board, London SW1W OAU.
- David O'Reilly, Legal Counsel, Betfair, South Wing, London W6 9HP.
- Brigid Simmonds, Chief Executive, B.I.S.L., Business in Sport & Leisure, London SW15 6DX.
- Clive Hawkswood, Chief Executive, Remote Gambling Association, London W1B 5LT.
- Peter Tyndall, Chief Executive, Arts Council of Wales, Cardiff CF103NX.
- Graham Berry, Director, Scottish Arts Council, Edinburgh EH37DD.



### APPENDIX 3

---

- Andrew Osborne, Director Legal Serv, The National Lottery - Camelot, Watford WD18 9RN.
- John R. Hinton, Information Officer, Sports Council for Wales, Cardiff CF11 9SW.
- Paul Lery, Vernons Pools Ltd., Liverpool L68 1AA.
- Gary Speakman, Littlewoods Pools/Betting/Gam. Sportech PLC, Liverpool L13 1FB.
- A.P. Whittington, Ass.Stand.Officer, Corp. Of London, Trad.Standards & Vet.Serv., London EC2Y 5DA.
- Stanleybet International, Liverpool
- K. Smith, Policy Officer, LACORS, London SE1 7SP
- Anne Larkin, Finance Officer, British Horseracing Education and Standards Trust, London
- Angela Mills Wade, Executive Director, European Publishers' Council, London
- Mark Spencer, Assistant Public Affairs Officer, The Salvation Army, London

Our sincere apologies if by oversight we have omitted one or other respondent!

## APPENDIX 4

### THE AUTHORS OF THIS REPORT

**This report has been prepared pursuant to a Study Contract concluded between the European Commission and the Swiss Institute of Comparative Law. The Swiss Institute of Comparative Law is contractually responsible for the entire report.**

**For the preparation of the economic data and analyses contained in this report, the Swiss Institute of Comparative Law concluded a sub-contract with the University of Salford. The Swiss Institute of Comparative Law nevertheless remains responsible to the European Commission for the entire report.**

### Swiss Institute of Comparative Law

The Swiss Institute of Comparative Law (SICL) was created by an Act of the Swiss Federal Parliament of 6 October 1978 and opened its doors in 1982. An autonomous institution of the Swiss Confederation, the SICL is internationally esteemed for the independence and neutrality of its legal advice and its famous library, a cornerstone of the Institute.

#### 1. Legal Advice

Among its primary tasks, the SICL prepares **legal opinions and comparative studies in foreign and international law** for State authorities, International Organisations, courts and other legal professionals as well as for private individuals and entities.

The SICL's areas of practice include questions in **private and public international law** and in the **substantive and procedural law of all countries of the world**. The SICL is **frequently called upon to participate in the preparation of federal and cantonal legislation** or the drafting of international legal instruments.

The SICL's legal opinions and comparative studies are drafted in **French, German, Italian, English, and Spanish**.

Requests for the services of the Institute must be submitted in writing (by either e-mail or post). On the basis of such a request, the Institute will undertake a preliminary study of the legal issues in order to determine the feasibility of the work requested and to estimate the costs involved. Our fee structure is set out in a Federal Ordinance Relative to Fees of the Institute. The legal opinion is then drafted following the client's confirmation.

#### 2. The Legal Staff

The SICL's staff of legal advisers includes **12 lawyers, the origins of each of whom are abroad**, each of whom speaks several languages and has been chosen with the aim of **covering the greatest number of legal systems possible**. The legal staff includes experts in the Continental legal systems, the legal systems of Western and Eastern Europe, Asia and the Middle East as well as specialists in Common Law systems and in Islamic Law.

A network of correspondents residing across five continents completes the team and guarantees access to and regular updating of the resources, as well as the translation of these resources where necessary.

#### 3. The Library

The SICL possesses one of the **most complete collections of the national laws and jurisprudence of all countries in the world**, normally in the original language.

The **library** holdings include about **300,000 titles in approximately 60 languages** (legislative materials, court decisions, treaties, leading commentaries, treatises, monographs and 2,000 current legal periodicals). The Library Catalogue (OPAC) is available online (<http://opac.isdc.ch/gateway>).

A vast collection of documentation concerning EU law is held by the **European Documentation Centre**, also situated in the library.

The library maintains a collection of **electronic legal periodicals** which now encompasses more than **900 titles**. Most of them are accessible remotely via Internet; some are available only on-site.

## APPENDIX 4

---

The homepage of the SICL contains a vast selection of **links** to websites offering reliable and regularly updated legal information.

The SICL subscribes to specialised **databases**, which allow on-site access to the legislation, case law and legal literature of many countries and organisations.

A wide range of **services** to support research activities is offered. Copies of documentation can be delivered within 24 hours.

The SICL is **regularly visited by Swiss or foreign researchers**, judges of foreign high courts, persons working on doctoral theses or scientific publications on foreign law, comparative law or international law. Scholarships are available for young lawyers and legal scholars.

### 4. Other Activities

#### Scientific Colloquia, Conferences in Private International Law, Research

The institute holds one or more **symposia** per year **devoted to topical issues from a comparative perspective** (e.g. The Role of Comparative Law in the Emergence of European Law).

The Institute also organises the «**Journées de droit international privé**» at which private international law topics are presented and discussed by professors, judges or lawyers (e.g. Private International Law Aspects of Registered Partnerships in Europe).

#### Publication series

The SICL **publishes its own series of books** (Publications of the Swiss Institute of Comparative Law /Schulthess) which includes documentation arising from the SICL's symposia and research on **current legal issues** (e.g. Cross border Gambling on the Internet).

As of November 2004, the SICL publishes bi-monthly **online-newsletters** entitled «ISDC's Letter» and «EU News, Click and Read» on its homepage.

A selection of some of the principal legal opinions delivered by the Swiss Institute of Comparative Law is published in booklet form, each booklet dedicated to a particular subject.

### 5. Some of our Clients

The organisations and entities that use the services of the SICL include:

- the Swiss Confederation,
- the courts of Liechtenstein, Austria, Germany, Switzerland and France,
- the United Nations,
- the Council of Europe,
- the European Commission,
- the UEFA,
- the International Chamber of Commerce, Paris

For further information, please consult our website at

[www.isdc.ch](http://www.isdc.ch)

or contact us by e-mail at

[Secretariat.isdc-dfjp@unil.ch](mailto:Secretariat.isdc-dfjp@unil.ch)

### University of Salford

The preparation of the economics portion of the study was directed by **Professor William R. Eadington** at the University of Nevada, Reno (US) and **Professor Richard Thalheimer** at the University of Louisville (US), who served as co-principal investigators.

**Professor Eadington** is Professor of Economics and Director of the Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming at the University of Nevada, Reno and Visiting Professor at the Centre for the Study of Gambling and Commercial Gaming of the University of Salford. Professor Eadington is an internationally recognized authority on the legalization and regulation of commercial gambling, and has written extensively on issues relating to the economic and social impacts of commercial gaming. **Additional information** on Professor Eadington can be found at <http://www.unr.edu/gaming/gamebio.asp>

**Professor Thalheimer** is a Professor of Equine Administration with the Department of Equine Business at the University of Louisville and President of Thalheimer Research Associates. He has published extensively on the economics of gambling, especially with regard to the relationships among major sectors of the gaming and betting industries in the United States. His full **curriculum vitae** can be found at <http://cbpa.louisville.edu/profile/cvs/Thalheimer2004.pdf>

**Yuliya Crane**, Research Assistant at the University of Salford, made major contributions to the body of this study, and was primarily responsible for the survey data and information compilation, a major task with this report.

**Jamie Leonard**, Research Assistant at the University of Nevada, Reno, assisted in the survey data and information compilation tasks for remote gaming organizations within the EU.

**Kath Milhench**, Executive Officer at the Centre for the Study of Gambling at the University of Salford, was instrumental in coordinating survey mailings and returned surveys.

**Professor Peter Collins**, Director of the Centre for the Study of Gambling at the University of Salford, also contributed to this report.

The **economic research and analysis included in this report reflect the findings and conclusions of the Principal Investigators** and other researchers involved in this report. These findings and conclusions do not necessarily reflect the opinion of the University of Salford, the University of Nevada, Reno, the University of Louisville, or Thalheimer Research Associates

## APPENDIX 5

### Stakeholders' Observations

#### Introduction

This appendix reproduces those parts of the written observations on the Draft Report which were received from stakeholders and which could not be integrated into the Final Report. Those “observations” which state the views and/or position taken by the relevant stakeholder and/or are obviously outside the scope of our study, are simply reproduced as such. Other observations are followed by explanations, marked “**Authors' comment**”, of why it would be inappropriate to include them in the body of the Final Report and/or formulate the Final report in the manner suggested. The full text (where necessary in the original language) of all original written observations are at the disposal of the European Commission.

At the end of this appendix, the minutes of the Stakeholders' Meeting, held in Geneva on 8 May 2006, are reproduced in full.

## APPENDIX 5

---

### EUROPE

ACT Association of Commercial Television in Europe  
Brussels  
22 May 2006

Ross Biggam

#### **Gambling Study – draft letter**

Dear Sirs,

Following the meeting of stakeholders on 8 May, we would like to make some final comments on the draft study.

We will restrict ourselves to the issue of the involvement of the media in your study.

Your presentation on 8 May made clear that you were disappointed in the quantity of data received from the media sector, referring at one stage to a “wall of silence”. The ACT has previously responded to your requests for information, and we are aware that at least one national media association has also done so. We also understand that Endemol has responded, although of course that company is not a “media owner” in the sense of the definition you use for a “media gambling service”.

As we already explained to you in our letter of 29 June last year, the problems arise not from lack of interest in this issue, but because of the definition used in the terms of reference you have been given. The phrase “media gambling services” is not one with which we are familiar. Your own report, at point 1.2.7. of the Executive Summary, points out that Austria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Ireland, Latvia, the Netherlands and the UK have no definition of “media gambling service” in national law. Further, Spain and Portugal do not consider call-in participation in a TV programme as gaming (we understand that the recent UK Gambling Act reaches the same conclusion).

If any of these Member States had included such a definition in their national law, then clearly there would be data returned to the national broadcasting regulator on the revenues generated. In the absence of such a definition, then the data will not be collated in the form required.

According to Table 1 of the economic part of your study, the markets which do not have a definition of “media gambling services” include ten of the twelve largest gambling markets in the EU. While we remain open to discuss with the EU Commission and the Member States an appropriate definition for those media services which can be regarded as substitutable for classical gambling, we fail to see the purpose of persisting with a wide definition which encompasses may different commercial models, and which is not reflected in the daily operational reality of broadcast media, as defined by national law and national regulatory authorities.

## APPENDIX 5

---

### EUROPE

#### EUBINGO

Federation of European Bingo Associations, Brussels

22 May 2006

Elodie Mohen

**Re: observations on the Swiss Institute of Comparative Law Study on Gambling in the Internal Market;**

Dear Mr. Sychold,

EUBINGO, the Federation of European Bingo Associations, which was officially created on 31 January 2006 is currently composed of the Bingo Association of the licensed bingo industry in Great Britain, the Spanish confederation of organisations of bingo games managers (Confederación Española de Organizaciones de Empresarios del Juego del Bingo), the Italian Federbingo (Federazione Nazionale Concessionari Bingo), and the Planet Bingo Group of Northern Ireland and the Republic of Ireland.

The primary aim of EUBINGO is to represent the interests of its members at EU level, and to instigate dialogue on all issues of interest with the EU institutions in order to make the views of its members known in the debate surrounding issues; and giving one voice to its members on legislative matters affecting their business. As such EUBINGO and its European members follow closely all European legislation and political developments.

Some EUBINGO members have provided us with comments on the draft report notably with respect to factual inaccuracies currently set down in the report. We provide below comments received from our UK and Spanish members, as well as some key observations from the association on the overall report.

With respect to the draft study, we therefore note the following:

#### **A. United Kingdom**

##### **1. Purpose of the Study**

###### **1.2.6 Bingo (p.viii)**

UK legislation has never defined bingo but its inclusion in the gaming legislation has identified it very clearly as gaming, as opposed to a lottery, for example. The decision not to define bingo is deliberate as it was considered better to deal with it in that way rather than attempt a definition which could not be absolutely precise and risked ambiguity with a lottery, which is separately defined.

Prizes in bingo can be in cash or a non-monetary form or a combination of the two.

The usual ball game played in Belgium under the name of bingo should perhaps be treated as a totally different activity since it is so far removed from the generally acknowledged concept of the game of bingo.



## APPENDIX 5

---

### **2. Methodology – p.x**

#### **2.1 Identification of all relevant norms and economic data**

The low level of response to the survey (20%) begs the question as to how comprehensively the report covers the subject. Are there any other anomalies like the “Belgian ball game” which we will know nothing about? Also, how accurate will the economic study be with such a relatively small sample response.

### **3. Legal Synthesis of Barriers**

#### **3.2.6 Bingo – p.xxi**

Advertising – there is nothing in the current gaming legislation that imposes any restriction on the advertising of bingo in Great Britain. The Gambling Act 2005 similarly allows the advertising of bingo. In both cases, of course, the advertising must comply with the codes of advertising practice relating to accuracy, misrepresentation, the targeting of under 18s, etc.

### **4. Economic Considerations**

#### **4.5. Scenarios of Future Growth in the EU Gambling Industry**

##### **4.5.1. Baseline Scenario – p.x/iii**

The inference to be drawn from the first paragraph is that the growth of the UK gambling sector will exceed the growth in other member states.

The factors affecting the growth of gambling services in the UK are stated as being the implementation of the new Gambling Act 2005 and the growth of Fixed Odds Betting Terminals (‘FOBTs’). The latter may not necessarily provide enhanced growth for the UK gambling sector because the implementation of the Gambling Act 2005 will curtail their proliferation and will even reduce their numbers in some parts of the sector. That apart, it is generally accepted that the new legislation will increase the gambling market in the UK.

That, however, could be countered, hopefully on a temporary basis, by the ban on smoking in all public places that will come into effect in the Summer of 2007 in England and Wales. Such a ban has already been in effect in Scotland since 26<sup>th</sup> March 2006 and the initial impact has seen a significant drop in revenues. If the experience in other jurisdictions is an indicator, it will take some time to recover from this and there is every reason to believe that England and Wales will follow the same pattern. Thus, at this time, it is difficult to predict how the gambling sector in the UK will perform in the short and medium term.

##### **4.5.2. First Alternative Scenario – p.xliv**

This scenario anticipates a reduction in the growth rate of bingo from 2006 onward on the basis that “other” constraints on free and fair trade in the sector will be removed. It would help to know what these constraints might be.

It is suggested that the remote gaming services sector would particularly benefit, to the detriment of other sectors including bingo. Although some bingo websites are now being offered by EU-based operators, in addition to the bingo websites already available from other international operators, the information to date on spending patterns shows that the growth of the online bingo market is not affecting the existing and ongoing terrestrial market.

##### **4.5.3. Second Alternative Scenario – p.xlv**

The assumptions on which this scenario is promulgated are so extreme as to make any credible forecast extremely difficult. Also, much emphasis is placed in this report on the significant growth of remote gambling services and we acknowledge that this sector will be the source of substantial growth in the overall gambling market. However, for the reasons quoted in our observations on Section 4.3, we are doubtful that internet bingo will make significant inroads into the terrestrial market to the extent that the

## APPENDIX 5

terrestrial market will suffer the decline forecast in the report. The internet bingo market and the terrestrial bingo market will have only a very limited common customer base.

### National Legislation Details – United Kingdom

#### Legislation Enacted

##### a) Federal

##### 6. Bingo – p.852

Add to the list:

Gaming Clubs (Hours and Charges) Regulations 1984

Gaming Clubs (Prohibition of Gratuities) Regulations 1970

*Authors' comment: These two instruments are listed under point 3. Casino Gaming*

Gaming (Records of Cheques and Debit Card Payments) Regulations 1997

*Authors' comment: This instrument is formally still in force, but has been substantially overtaken by the process of "deregulation".*

##### C) Self-Regulation

The bingo industry in Great Britain operates to a Code of Conduct produced by The Bingo Association, the representative trade body. The Code is in two parts:

1. A Manager's Guide, being a concise but comprehensive resume of all current legislation applying to bingo
2. A Code of Conduct, setting out best practice over a range of operational and administrative matters, including codes of practice developed in conjunction with the industry regulator.

*Authors' comment: These instruments have not been published, as far as we are aware, and copies have not been provided to us. It would be inappropriate for us to list instruments the existence and contents of which we have not been able to directly verify.*

### Annex 1 – Gross Gambling Revenue for Member States

The figure of Gross Gambling Revenue for Bingo Services in the UK is, by some substantial margin, larger than the combined GGR of all the other member states. Whilst recognising the size and maturity of the UK bingo market, these figures seem hard to accept and it must call into question their accuracy.

Firstly, we are concerned that, as a result of the poor rate of response, it is quite possible that inadequate data has led to an unwarranted reliance on extrapolation.

Secondly, because of the differing systems of bingo pricing and revenue generation across member states we are concerned that the figures quoted for each member state are not compiled on a consistent basis. Do the figures relate solely to the bingo games or do they cover all gambling revenues earned in the bingo hall, including machines?

Lastly, the figure of €1,248,220 GGR for bingo in the UK cannot be reconciled with figures for bingo revenue compiled in our own annual study. If machine revenues were included, then the figure in the table is more realistic, allowing for exchange variations.

\* \* \* \* \*

Finally, EUBINGO, on behalf of all of its members makes the following observations:

1. The report uses terminology related to the gambling sector without defining what it understands this terminology to mean. For example, 'gambling' and 'gaming' are used interchangeably, even though they are not the same activity and are very often regulated in a different manner as a result. We suggest that a glossary of terms used in the report should be provided, purely for the purposes of this report.

## APPENDIX 5

---

2. On the economic analysis section of the report, EUBINGO does not believe that it is possible to provide an objective economic analysis of the sector, particularly with respect to future developments. Setting down the economic information you received seems acceptable, but we would request that predictions based on incomplete information be removed in their entirety from the report.

\* \* \* \* \*

We look forward to reviewing the final version of the report.

## APPENDIX 5

---

### EUROPE

ECA European Casino Association  
Brussels  
18 May 2006

Ron Goudsmit

#### **Position of the European Casino Association on the draft final report of the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union**

The European Casino Association (ECA) appreciated the initiative taken by the European Commission's DG Internal Market to tender a study on the legal and economic framework for gambling services in the European Union's Member States. A legal analysis of national rules is, for as far as it does not exist already, a helpful tool.

The ECA, however, would like to highlight its concerns regarding a few significant shortcomings of the study. More specifically, the study's objectives were set out in a way which, the ECA believes, leaves many important questions on the internal market in gambling services unanswered.

The ECA therefore is of the opinion that it would be important to complement the study with additional research. In fact, the ECA considers this a prerequisite to addressing gambling services at an EU level. A lack of complete and accurate data would prevent an informed discussion on the subject matter which would clearly be to the detriment of all parties involved: regulators, operators, and consumers alike!

#### **Selective Focus**

The European Commission tendered the aforementioned study in July 2004 with the stated objective to "evaluate how the differing laws regulating on-line and off-line gambling services as well as games in the editorial content of the media and certain types of promotional games impact upon the smooth functioning of the Internal Market for these and associated (e.g. media, sports, charity, tourism) services and thus could restrict the economic and employment growth associated with such services."<sup>1</sup>

- ***Social and public order and consumer protection***

The draft final report, members of the ECA conclude, reflects the parameters the Commission had set in its objectives: a selective focus on current national legislation and legislations' potential impact on growth. The report scarcely addresses the social and public order dimension of gambling and consumer protection. For instance, the issue of problem gambling is raised in chapter 9, covering a merely 17 pages of the 1498 page report.

Given the wording of the study's objective, the ECA can somehow understand the limited attention the authors were able to give to this important aspect of gambling. As representatives of the Swiss Institute explained during the stakeholder meeting on 8 May,<sup>2</sup> it appears the aim was "*to identify barriers*". Problem gambling, Mr Sychold<sup>3</sup> outlined, was only addressed in the context of where and how it can justify market restrictions, or barriers as Mr Sychold referred to them.

---

<sup>1</sup> OJ/S 27/7/2004 S144

<sup>2</sup> Stakeholder meeting, 8 May 2006, Geneva; called upon by the European Commission in the context of the study, organised by the Swiss Institute of Comparative Law.

<sup>3</sup> Mr Martin Sychold, Staff Legal Counsel, Swiss Institute of Comparative Law, Project Manager of the Study of Gambling Services in the Internal Market

## APPENDIX 5

---

In line with contributions of various participants in the stakeholder meeting, the ECA however strongly advocates that any future discussion on the internal market in gambling services must be preceded by accurate and as complete as possible research including adequate research on the particular requirements of this sector concerning social and public order and consumer protection.

- **National vs EU legislation**

The final draft report provides an overview of existing rules and legislation in the 25 Member States concerning gambling services and to some extent takes account of EU jurisprudence affecting Member States' rules and legislation. The ECA would like to emphasise that not only did the report fail to adequately incorporate the full scope of EU jurisprudence; it also failed to address existing EU legislation affecting the gambling sector.

The authors of the report made repeated reference to the European Court of Justice's (ECJ) clarifications on restrictions to gambling services and the proportionality of these in amongst others the Gambelli, the Zenatti, and the Schindler cases. However, regrettably in the draft final report the authors failed to make adequate reference to the ECJ's confirmation of Member States' discretionary choice as clarified in the Läära case. The ECJ in Läära clarified Member States' fundamental discretionary choice concerning types of games, volume, number of operators, etc, and as such the ECA is of the opinion that it has to be part of any sound analysis of the gambling market in Europe – a legal and an economic analysis.

***Authors' comment:** In its judgment in the Läära Case, the ECJ noted that the choice of these variables cannot be dictated to Member States. The ECJ also made it clear that the choice is not fundamentally discretionary, because choices which constitute barriers will be held incompatible with European Law unless they are shown to be supported by acceptable justifications and pass a concrete proportionality analysis. This is explained in some detail on pp. 973-974 of the Final Report.*

Through its focus on national legislation the study turned out to neglect important existing EU legislation addressing the gambling sector. In relation to the study's objective of assessing "the differing laws regulating on-line and off-line gambling services", the ECA would for instance point to the fact that the EU Money Laundering Directive<sup>4</sup>, addresses gambling in casinos and a substantial amount of national legislation restricting the gambling industry is based on this Directive. What makes this example particularly interesting is that the Directive in its current wording appears to apply only to land-based casinos, or off-line gambling as the Commission termed it. The study unfortunately missed not only the importance of the Directive but also the fact that on-line gambling at this point does not appear to be covered by the Money Laundering Directive, which not only distorts the market but more importantly might be a loophole the regulator had not thought of in the non-internet age. This point is dramatically underestimated by the authors while the sector is undergoing significant change.

***Authors' comment:** According to its terms of reference, our Study is required to identify barriers constituted by the national norms of Member States, to distil the criteria for judging the acceptability of those barriers under European Law and to present the hitherto published applications of those criteria. We have therefore examined European Law only in so far as is necessary to determine the criteria of acceptability. The Final Report does not aim to provide a complete description of every aspect of European Law relevant to the provision of gambling services and in particular does not extend to the effects of EC Directives. Please refer to the first page of Chapter 2 of the 1<sup>st</sup> Part of the Final Report.*

---

4

Directive 05/60 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing

## APPENDIX 5

---

### **Three scenarios**

The ECA understands that the value of the three different scenarios “is not so much to make concrete forecasts”, because as the authors point out, “much of what will happen with for instance remote gambling over the next decade may not be able to be anticipated today”<sup>5</sup>, “but much more to demonstrate probable interactions among the possible sectors of the European gambling market”<sup>6</sup>.

The ECA as such supports the idea of drawing up different scenarios with a view to create starting points for discussion. The drawback of the three scenarios is, however, that given the selective focus of the study, and what appears to be an even more selective focus of the authors of this part of the study, the scenarios only look at a certain segment of the market and as such provide a much distorted outlook on it.

They disregard, amongst other issues, potential social implications of increased gambling activities and focus a considerable part of their analysis on remote gambling. This focus is in no balance to the role remote gambling plays within the gambling sector, most importantly the little growth it can offer with regards to employment. Also, the ECA was very surprised and shocked to learn from Professor Eadington<sup>7</sup> during afternoon discussions at the stakeholder meeting, that the scenarios and the economic analysis were based on more or less exclusively Anglo-American literature research.

The ECA recognizes and acknowledges the challenges in dealing with 20 official languages in the EU. However, the association and its members find it very difficult to understand how a study on gambling services in the internal market can even be considered an internal market study unless it incorporates the contributions of all European stakeholders which have provided extensive material on national markets, mind you, in their national language. To revert to study referred to in the report as the “GBGC analysis”<sup>8</sup> because that was the only available material in English, the ECA concludes, undermines the purpose of the study and in doing so reduces its value as an analysis of the internal market to close to zero.

In saying this, the ECA does not want to question the authority of the two authors that drafted the economic analysis, but merely highlight the shortcomings in the data collection and data processing that seem to have occurred.

- **First alternative scenario**

In addition to the above, the ECA finds the choice of scenarios arbitrary if not to say obscure. The first alternative scenario is, the authors explain, based on “a *hypothetical situation where courts or legislative bodies are generally sympathetic to the argument that state monopolies and other constraints on free and fair trade in the gambling services sector cannot be justified*”.<sup>9</sup> For the ECA it was impossible to understand the basis for arguing that state monopolies in this sector could form an unjustified constraint to what the authors describe as free and fair trade.

Firstly, despite research it was impossible to find any trace or reference in EU internal market rules to “free and fair trade”, let alone to free and fair trade in the gambling sector.

Secondly, the ECA fully supports the idea of the internal market and within this context would like to refer the authors to the decision of the ECJ in Läära where the Court explained that the freedom to provide services does not preclude national legislation which grants to a single public body exclusive

---

<sup>5</sup> Executive Summary, p.XL, first paragraph.

<sup>6</sup> Executive Summary, p.XLIII, fourth paragraph.

<sup>7</sup> Prof. William R. Eadington, University of Nevada, Sub-contractor for the economical aspects of the Study of Gambling Services in the Internal Market.

<sup>8</sup> GBGC (2005), Double or Quits? - Global Gaming Review 2004-2005. London: Report by Gaming and Betting Global Consultants.

<sup>9</sup> Executive Summary, p.XLIV, fifth paragraph.

## APPENDIX 5

---

rights to operate gambling services, i.e. the ECJ confirmed that state monopolies are in line with internal market legislation.

- **Second alternative scenario**

Concerning the second alternative scenario the ECA refers back to the aforementioned court case. While the ECA supports the idea of using scenarios to start discussions amongst stakeholders and policy makers, the ECA would prefer if those scenarios were based on EU legislation and jurisprudence rather than arbitrary preferences.

### **Conclusion**

To conclude, the ECA would like to reiterate that it welcomes the initiative taken by DG Internal Market to commission a study of gambling services. Underscoring the study's very narrow scope paying little attention to important aspects of the gambling market such as problem gambling, the ECA is of the opinion that the study's first part, the legal analysis, can nevertheless provide a helpful reference for potential future discussions of the internal market in gambling services.

It remains to be seen whether the study's second part, the economic analysis, will be of the same benefit. Too little consideration it appears has gone into the management and utilization of information on the economic structure of the EU's national markets, leaving out for instance any detailed aspects of gambling in media, and too much emphasis has been put on a very small sector within the gambling market, the remote gambling industry. The study makes it clear that the remote gambling sector only plays a small role in the gambling market and is unlikely to contribute significantly in terms of employment. Given this imbalance between the sector's importance and the attention it received in the report readers of the study are left to think the authors seem to pursue other objectives than the one stated by the Commission, i.e. to assess the economic and employment situation and potential growth within the sector.

One thing that the study has made very clear is that, quoting the authors of the draft final report: "*Much more research needs to be done in order to underpin future policy making*"<sup>10</sup>. The ECA and its members hope that with the above comments it has contributed to the Commission's considerations on the internal market in gambling services and potentially to complementing the study.

Furthermore, the ECA would like to confirm its interest and willingness to collaborate with the Commission should the latter take any initiative to investigate or address the gambling market again in the future.

*The European Casino Association (ECA) represents the interests of approximately 850 casinos and 70,000 employees across Europe. Founded in the early 90's as the European Casino Forum, the ECA has gradually grown over the years and today includes Members from the majority of the EU's Member States (Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden, and the UK) and from Switzerland.*

*The ECA's current chairpersons are Ron Goudsmit and Anders Galfvensjö*

---

<sup>10</sup> Executive Summary, p.XXXIV, second paragraph

### EUROPE

#### ENGSO

European Non-Governmental Sports Organisation

22 May 2006

Bengt Sevelius

#### Response of ENGSO to the European Commission

concerning:

**STUDY OF GAMBLING SERVICES IN THE INTERNAL MARKET OF THE EUROPEAN UNION  
(DRAFT REPORT, 24 APRIL 2006)**

##### 1. INTRODUCTION

ENGSO (European Non-Governmental Sports Organisations) is the European umbrella organisation for sports development. ENGSO has 40 members, which are national sports organisations representing sport in its broadest sense.

On behalf of its members, and with their support, ENGSO responds to the *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, ordered by the European Commission. The study is (to be) delivered by the Swiss Institute of Comparative Law, following their consultation of many stakeholders, including numerous sports organisations. Aim of the study is to evaluate how the rules and laws regulating gambling services at the national level impact the (smooth) functioning of the Internal Market for these services and associated services.

Whether the Swiss Institute succeeded in its assigned evaluation still remains to be seen. ENGSO wants **to highlight** in any case **what was left out of this study and what needs to be taken into account** before next steps in the field of gambling services in the Internal market can be taken.

##### 2. THE NEED FOR RESTRICTIONS

Two fundamental freedoms derived from the Treaty – the freedom of establishment (art. 43) and the freedom to provide services (art. 49) - can be considered important starting points for as well as driving forces behind this study. An Internal Market in which such freedoms are fully respected is supposed to deliver more certainty for parties involved, on the supply side (service providers) and on the demand side (consumers), more economic growth, more employment and more European integration. The importance of all those outcomes is of course evident.

However, **national regulations** restricting (cross border) provision of gambling services **are allowed if the restrictions imposed by national authorities are non-discriminatory, proportionate and justified on the basis of general interest**. Restrictive legislation originated way back and was usually based on the (religious) conviction that gambling is improper and can only be permitted if revenues contribute to good causes.

Today the aim of national regulations for the provision of gambling services is to regulate and control gambling activities in order to maintain public order, prevent fraud, illegal gaming and criminality, protect consumers, and then especially prevent problem gambling, maintain social order and protect moral and cultural aspects. The aim of national regulations is not to collect financial means for good causes, including sport. European jurisprudence has also indicated that funding good causes is not considered a fundamental justification for national restrictions being applied to the provision of games of chance.



## APPENDIX 5

---

However, **with the growth of gambling activities, the importance of the contributions of license holders to sport and to other good causes has grown.** The reliance on these contributions of these good causes dates from way back, as mentioned above, and it has increased considerably. For sport and other good causes it is therefore vital that the mandatory contribution of licensees to good causes is maintained.

### 3. FROM OVERVIEW TO SCENARIOS

After elaborately outlining the national rules and laws related to gambling services and the size and structure of the gambling market in each Member States and an overview of justifications for restrictions both at the EU level (European Court of Justice) and at national level (national courts), the study presents three **scenarios based on recognised economic models** and the available data. The response to the Swiss Institute's request for input was relatively low, but apparently sufficient to base the different scenarios on.

The study mainly looks at market economics, which concerns issues affecting the demand for gambling services, such as price fluctuations, regulations and the demand for other products/services. The study also pays attention to macro economics/socio-economics, which are more consumption related issues, such as crime, addiction and personal bankruptcy, but these are included only in a very moderate way.

The study leads up to sketching medium term growth potential under the three different scenarios. It projects different degrees of expansion of gambling markets, following varying degrees of imposed relaxation of national constraints. The three scenarios are:

- **The baseline scenario:** maintaining the present regulated situation, resulting in minor economic growth, but in line with growth of the GDP, and there is also growth in remote gambling;
- **The first alternative scenario:** introducing 'fair' trade besides free trade, allowing enterprises the opportunity to gain access to EU Member States, (surprisingly) without relaxing restrictions and constraints, resulting in more economic growth (than in baseline scenario);
- **The second alternative scenario:** opening up gambling services sectors to intra-EU competition, through relaxing of constraints, resulting in major economic growth including considerable penetration of remote gambling offerings.

### 4. SOCIAL CONSEQUENCES

The study is an economic analysis. It looks at **the impact** of (essential) changes in national regulations **on economic variables**<sup>11</sup>, underlying the supply and consumption of gambling services. Its focus on economic factors makes sense as the Internal Market is also an economic structure, but is too narrow.

The study acknowledges that there are unintended and undesirable consequences related to increasing the supply of gambling services, such as social costs associated with increases in problem gambling and increases in crime associated with gambling. According to the study these consequences are quite similar under the baseline scenario and the first alternative scenario. This can be called remarkable. In the second alternative scenario the study expects an increase in these negative gambling related effects. The study pleads for additional research to look into these important social impact questions.

The study does not distinguish sufficiently between commercial suppliers of gambling services and non-profit suppliers of gambling services. The first are mainly interested in maximising profits and increasing their market, the latter are usually active within a Member State and are set up to transfer as much revenues as possible to good causes supported by organisations within that particular

---

<sup>11</sup> Such as economic rent (partially used for good causes), consumers surplus, aggregate amount of spending on gambling services, efficiency of market of gambling services.

## APPENDIX 5

---

Member State. Not making a clear distinction means not acknowledging the very different roles and ambitions, and related social consequences, of these actors.

The different scenarios also affect the availability of national gambling revenues for nationally appointed good causes or general interest activities. Sport and other good causes have become increasingly dependent on these financial means. The study pays **no attention to the social impact of partial or complete loss of gambling revenues for sport** and other nationally determined beneficiaries **following less or more imposed relaxation of restrictive regulations**.

**Sport is the biggest citizens' movement within the European Community.** The organization of sport within the EU is primarily based on structures run by volunteers. The revenues from gambling within the EU amount to more than 50 billion Euro and sport benefits from these revenues. Members of European Lotteries already contribute 2 billion Euro to sport. **The contribution from gambling revenues to sport is not only substantial, it is also essential.** These revenues **safeguard the European sports model**, and the European sports model – in its turn – contributes to social integration, health (and) education, youth work and so on. Losing these guaranteed revenues, partially or completely, will definitely have social consequences.

### 5. WHAT DOES ENGSO EXPECT FROM THE EUROPEAN COMMISSION?

**The social function of sport has been clearly recognised by the EU** many times. To name a few: the European Council's Declaration of Amsterdam and the European Council's Declaration of Nice, the Helsinki Report of the European Commission, the European Year of Education through Sport (EYES) and the 'article on sport' (III-282) of the draft European Constitution. Obviously the EU attaches great importance to maintenance of sports' contributions to social integration, education and public health and to the general interest function performed by the sports organisations at different levels.

The study, ordered by the European Commission, is an economic analysis. ENGSO believes that **gambling services can not be considered ordinary economic services and thus should not be treated as if they were**. On the contrary: gambling services require national regulations to fight negative consequences. Gambling services have been also arranged by the principle of subsidiarity, which allows regulations at national level. ENGSO states that **it should stay that way, as is proposed by the baseline scenario**.

The first alternative scenario is heading for **a single market for gambling services**, and the second alternative scenario is really getting there. When (moving towards) liberalising the gambling market, it is a likely that **a few large consortia take over** this economically interesting but socially seen sensitive market. These consortia will operate from there where the tax regime is most favourite, offering higher prices and at lower costs, also due to more and more gambling services offered online.

In such a single market for games of chance it will no longer be possible to maintain a controlled national gambling policy aimed at maintaining public order and consumer protection. But **it will no longer be possible to have guaranteed contributions from gambling revenues to general interests' activities**, such as social works, culture and sport within a particular member state either. Although the latter is not considered a fundamental justification for national restrictions, the European Commission cannot afford not taking into account these social aspects when looking at gambling services and various future scenarios and their consequences in the Internal Market.

**Sport losing its guaranteed revenues from games of chance, be it partially or completely, will no doubt have social consequences.** These social consequences should be made completely clear before taking any decisions for the way ahead. ENGSO expects that **requiring relaxation of restrictions, if any, is preceded by additional research<sup>12</sup> on the social consequences of such changes and then to their full extent**, i.e. including the effects on society if general interests' related beneficiaries partially or completely lose out on income out of gambling.

---

<sup>12</sup> The study also stated that even additional research is necessary to provide a complete and meaningful economic analysis and to develop comprehensive models.

## APPENDIX 5

---

ENGSO feels supported by the EU, based on **the recognition of the social value and function of sport**, which is considered to be in the general interest. ENGSO asks the European Commission to live up to that support when taking next steps following *the Study of Gambling Services in the Internal Market of the EU*. ENGSO therefore urges the European Commission **to maintain the present situation, as described in the baseline scenario** in the *Study of Gambling Services*, and to call for **more and thorough research that fully includes the social dimension**.

## APPENDIX 5

---

### EUROPE

**Euromat European Gaming and Amusement Federation**  
**Brussels**  
**22 May 2006**

**Eduardo Antoja, Lucy C. Cronin**

#### **Swiss Institute of Comparative Law Study on Gambling in the Internal Market; observations**

Dear Mr. Sychold,

The European Gaming and Amusement Federation EUROMAT represents the European amusement and gaming industry at EU level, and consists of 17 member National Associations from 14 European countries, namely: Austria, Belgium, Denmark, Germany, Great Britain, Hungary, Ireland, Italy, Lithuania, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Spain and Sweden. As such, the EUROMAT members' activities involve both gaming and gambling and relate to the activities identified as 'gambling outside casinos' in your recently published draft report on gambling in the Internal Market. The vast majority of EUROMAT members have individually provided you with comments on the draft report notably with respect to factual inaccuracies currently set down in the report. EUROMAT therefore provides below some key observations on the overall report, while directing you to those members' responses which relate to the detail.

With respect to the draft study, we therefore note the following:

1. The report appears to provide a good snapshot of the legal environment in which gambling is regulated across the EU at this time. However, given the lack of detail in the report with respect to some countries and the inaccuracies relating to others, we reserve judgment until the final report has been issued as to whether we can confirm whether the report does indeed provide a comprehensive overview of the current legal environment.
2. The report uses terminology related to the gambling sector without defining what is meant by those terms at the beginning of the report. For example, 'gambling' and 'gaming' are used interchangeably, even though they are not the same activity and are very often regulated in a different manner as a result. Regardless of the way in which the Swiss Institute received information, we believe it vital that the authors of the report to insert a glossary of definitions, purely for the purposes of this exercise, at the beginning of the report. We would be happy to provide you suggestions on how this should be achieved, should you require it.

#### **Authors' Comment**

*A survey of existing legal definitions of the concept of 'gambling' is to be found under point 1.2.1. of the Executive Summary of this Report.*

3. On the economic analysis section of the report, EUROMAT does not believe that it is possible to provide an objective economic analysis of the sector, particularly with respect to future developments. This report may be used as a reference point for the industry in the coming months and we do not believe that an institute of comparative law should provide an economic forecast of the sector, not least because we believe the assertions to be made, such as the decline of the sector in which EUROMAT members are involved, to be highly questionable. We would therefore request that predictions based on incomplete information be removed in their entirety from the report.

#### **Authors' Comment**

*The Economic Study in Part 2 of this Report does not make any forecast or predictions. Three scenarios of possible future development of EU markets for gambling services are discussed only in order to explain the nature of the economic variables involved.*

We look forward to reviewing the final version of the report.

### EUROPE

European Betting Association  
Brussels  
12 May 2006

Didier Dewyn

#### **Observations submitted by the ULYS Law Firm on behalf of the European Betting Association**

The following observations are for the most part a summary of the relevant passages of the Draft Report, interspersed with suggestions and comments representing the EBA's views.

#### **Chapter 2: European law**

This chapter examines the consistency of national measures concerning gambling with article 43 and 49 of the EC Treaty.

The study defines in a first section the categories of justifications admitted on the EU level by examining ECJ case-law and the criteria which must be taken into account in the proportionality analysis.

In a second section, national justifications criteria were grouped according to the categories of justifications admissible at a EU level in order to assess their consistency with EU law, this in the form of analytical tables.

#### Our comments/general remark:

- The European Commission has decided to send official requests for information on national legislation restricting the supply of sport betting services to seven Member States (Denmark, Finland, Germany, Hungary, Italy, the Netherlands and Sweden).

The Commission questions whether the measures in question are compatible article 49 of the EC Treaty which guarantees the free movement of services.

This decision relates only to the compatibility of the national measures in question with existing EU law, and only to the field of sports betting.

The Commission decision to inquire into the compatibility of the measures in question is based on complaints made by a number of service providers and on pieces of information gathered by the Commission Services.

The complaints concern restrictions on the provision of sports betting services, including the requirement for a State concession or licence (even where a provider is lawfully licensed in another Member State).

In some cases, restrictions also extend to the promotion or advertising of the services and to the participation of nationals in the Member State in question in the games.

The letters of formal notice are the first step in an infringement procedure under Article 226 of the EC Treaty.

The Member States in question have two months in which to respond.

## APPENDIX 5

---

***Authors' comment:** The official requests for information which the European Commission has addressed to certain Member States fall outside the temporal scope of our Study and do not change the existing legal position, either at the EC level or at the level of the Member States. We have nevertheless noted this development in footnote 92 to Chapter 2 of the 1<sup>st</sup> Part of the Final Report.*

- Comments were made by the AG in Placanica and ought to be included. The AG opinion has already been sent to the Swiss Institute.
- Member States evoke in abstracto the public order grounds, but often/always fail to do the test in concreto.
- Some of the public order grounds are already harmonized by secondary EU law, notably money laundering, financial sector and consumer protection (to a certain extent).
- **Divergences in tax burdens are very large**, which might in turn indicate that there is a **high risk of market distortion** due to national differences in the fiscal treatment of gambling services.

Opening up of the EU gaming sector towards a liberal but highly regulated market must address (gaming) tax harmonisation (cf. VAT). In this view, gambling tax could, for instance, be collected in the CoO of the provider and attributed to the country of destination/consumption.

In addition, the business model of the online industry is very different than the land-based model. On average an online operator – and to stay competitive on an international scale – pays between 92-95% of the stakes back to the consumer, leaving him Gross winnings of 8-5% on turnover. Taxation, both in terms of & as taxable basis – should consider this. By the same token, it is only because national lotteries have a much lower pay back & (50-60%) that they have more gross winnings, and thus can pay more taxes...

- *“Remote gaming services providers would be able to enter into presently protected gambling markets of Member States in the offering of their services, though they would have to abide by the constraints dictated by the gambling laws of national governments. However, besides remote gambling, there would only be limited effects on the extent of competition among and within the other gambling services sectors.”*

From a regulatory viewpoint, it might be considered to have a clear distinction land based gaming and remote gaming.

Whereby in the first case, the law of the country of consumption is as well the law of the country of establishment, it is perfectly possible to abide the applicable local legal requirements.

For remote gambling in contrast, the law of the country of consumption is (often) different from the country of establishment/origin.

To safeguard all the interests at stake, it can be advocated to adopt a liberal but highly regulated framework, in which private operators are allowed to provide their services towards the country of consumption subject to strict harmonized conditions.

- *“This can be considered an “extreme case” of opening gambling services markets in a manner that would allow for extensive cross-border competition, emergence of destination resort-style casinos, relatively unconstrained remote gambling offerings and competition among lotteries regardless of their Member State affiliations.”*

The wording “extreme case” is maybe unfortunate and too negative. For remote gambling this alternative scenario is probably the most adequate and sustainable scenario. Repression without EU harmonisation will only lead to de-localisation of service providers to Third Countries outside the EU, whereby no positive advantages can be yielded for the European society, notably consumers and Member States.

## APPENDIX 5

---

### I. Justifications for restrictions upon art.43 and 49 EC Treaty in gambling cases

#### A. General remarks

##### 1. Article 49

- Scope of application and definition of a service, gaming as a service: Gambling services are covered by art.49 as they are 'provided for against remuneration' (art. 50) : *Schindler, Zenatti* case-law
- Content of the general principle of freedom to provide and to receive services: prohibition of discriminatory (art.50 -3) and non-discriminatory restrictions (ECJ case-law)

##### 2. Article 43

- Scope of application and definition of 'an establishment', gaming in the scope of art.43: permanent activity (≠ temporary character of services)
- Content of the general principle of freedom of establishment: prohibition of discriminatory and non-discriminatory restrictions.

##### 3. Justification and proportionality of barriers to art.43 and 49

- Discriminatory measures can only be justified by public order, security, health (art.55, 46)
- Non discriminatory measures can be justified by overriding reasons relating to the public interest:
  - ✓ Eg, consumer protection, environmental protection, protection from unfair competition, threat to the financial stability of the social security system;
  - ✓ Satisfaction of cumulative four part test
    - a) Non-discriminatory character
    - b) Overriding public interest objective (OPIO)
    - c) Suitable measure for achievement of objectives
    - d) Measure must not go beyond what is necessary in order to achieve them (proportionality: more severe examination under art.49)

#### B. Summary of the relevant case-law

##### 1. Schindler

- **Key findings:**
  - ✓ Importation of lottery tickets = services (art.49)
  - ✓ National legislation (UK) prohibiting lotteries = obstacle to free movement of services
  - ✓ **Prevention of fraud and social policy may justify restrictions**
- Non discriminatory measure: admissible justifications if OPIO
- **Justifications:**
  - ✓ protection of moral, religious, cultural standards,
  - ✓ fraud prevention and social policy,
  - ✓ prevention of private profit,
  - ✓ prevention of excessive spending
- **Proportionality:** ok

##### 2. Läära

- **Key finding:** art.49 does not preclude legislation granting exclusive rights to operate slot machines to a single public body in view of the protection of public interest objectives.
- **Justifications:**
  - ✓ Public policy, security and health (Art. 46, 55 EC Treaty)
  - ✓ Consumer protection
  - ✓ Crime and fraud prevention and authorization of those activities only with a view to the collection of funds for charity
  - ✓ Maintenance of order in society

## APPENDIX 5

---

- **Proportionality:**

- ✓ The mere fact that a Member State has chosen a system of protection **different** from that adopted by another Member State **cannot affect** the appraisal as to the need for and proportionality of the provisions adopted
- ✓ The fact that games are **not totally prohibited** is not enough to show that the national legislation **is not in reality intended to achieve the public-interest objectives** at which it is purportedly aimed, which must be considered **as a whole**.
- ✓ Limited authorization of gambling on the basis of special or exclusive rights granted or assigned to certain bodies, which has the advantage of **confining the desire to gamble and the exploitation of gambling within controlled channels**, of preventing the **risk of fraud or crime** in the context of such exploitation, and of using the resulting **profits for public-interest purposes**, likewise falls within the ambit of those objectives
- ✓ Conferring exclusive rights on a single public body instead of adopting regulations imposing the necessary code of conduct on private sector operators is **not disproportionate**.

3. Zenatti

- **Key finding:** art.49 does not preclude national legislation which reserves to certain bodies the right to take bets on sporting events if that legislation is in fact justified by social-policy objectives intended to limit the harmful effects of such activities and if the restrictions which it imposes are not disproportionate in relation to those objectives.
- Justifications: // Läära
- Proportionality: // Läära: in addition,
  - ✓ Limitation is acceptable only if it reflects a **concern to bring about a genuine diminution in gambling opportunities** + financing of social activities through a levy on the proceeds of authorised games must constitute only an **incidental beneficial consequence and not the real justification for the restrictive policy adopted**
  - ✓ **Financing charity cannot be considered per se as an objective justification for restrictions to freedom to provide services.**
  - ✓ Up to **national court** to verify whether the national legislation is **genuinely directed to realizing the objectives** which are capable of justifying it and whether the restrictions which it imposes do not appear **disproportionate** in the light of those objectives.

4. Anomar

- Key finding:
  - ✓ The activity of operating gaming machines = service
  - ✓ A monopoly in the operation of games of chance or gambling does not fall within the scope of Article 31 EC Treaty.
  - ✓ In the context of legislation which is compatible with the EC Treaty, the choice of methods for organizing and controlling the operation and playing of games of chance or gambling, such as the conclusion with the State of an administrative licensing contract or the restriction of the operation and playing of certain games to places duly licensed for that purpose, falls within the margin of discretion which the national authorities enjoy.
- **Justifications and proportionality** : // Läära, Zenatti

5. Gambelli

- Key finding:
  - ✓ National legislation which prohibits under criminal penalties the pursuit of the activities of collecting, taking, booking and forwarding offers of bets, in particular bets on sporting events, without a license or authorization from the Member State concerned, constitutes a restriction on the freedom of establishment and on the freedom to provide services provided for in Articles 43 and 49 EC Treaty.
  - ✓ It is for the national court to determine whether such legislation actually serves the aims which might justify it, and whether the restrictions it imposes are disproportionate in the light of these objectives.



## APPENDIX 5

---

- **Justifications**
    - ✓ **A diminution or reduction of tax revenue** does **not** constitute a matter of OPIO which may be relied on to justify a restriction.
    - ✓ The **financing of social activities** through a levy on the proceeds of authorized games must be nothing more than **a mere incidental beneficial consequence** and not the real justification
    - ✓ Consumer protection and fraud prevention ok
    - ✓ The restrictions must **reflect a concern to bring about a genuine diminution of gambling opportunities**. In so far as the authorities of a Member State **incite and encourage** consumers to participate in lotteries, games of chance and betting to the **financial benefit of the public purse**, the authorities of that State **cannot invoke public order concerns** relating to the need to reduce opportunities for betting (**consistent gaming policy**).
  - **Proportionality**
    - ✓ It has to be determined whether the imposition of restrictions, accompanied by criminal penalties, goes **beyond what is necessary to combat fraud, especially where the supplier of the service is subject in his Member State of establishment to a regulation entailing controls and penalties**, where the intermediaries are **lawfully constituted** (Country of Origin Principle)
    - ✓ It has to be determined whether the national legislation **serves the aims which might justify it**.
    - ✓ With respect to freedom of establishment, to prevent capital companies quoted on regulated markets of other Member States from obtaining **licences** to organise sporting bets, especially where there are other **means of checking the accounts and activities of such companies**, may be considered to be a measure which **goes beyond** what is necessary to check fraud.
6. Omega
- Key findings: Community law does not preclude an economic activity consisting of the commercial exploitation of games simulating acts of homicide from being made subject to a national prohibition measure adopted on grounds of protecting public policy by reason of the fact that that activity is an affront to human dignity.
  - **Justifications:**

**Definition of “public order” as a justification:**

    - ✓ The concept of ‘public policy’ must be **interpreted strictly**,
    - ✓ Public policy may be relied on only if there is a **genuine and sufficiently serious** threat to a **fundamental interest of society**.
    - ✓ The specific circumstances which may justify recourse to the concept of public policy may **vary from one country to another** and from one era to another. The competent national authorities must therefore be allowed a **margin of discretion**, within the limits imposed by the Treaty.
  - **Proportionality:**
    - ✓ Barriers to the freedom to provide services may be justified on public policy grounds only if they are necessary for the protection of the interests which they are intended to guarantee and only in so far as those objectives cannot be attained by less restrictive measures.
    - ✓ It is **not indispensable** in that respect for the national restrictive measure to correspond to a **conception shared by all** Member States as regards the **precise way in which the fundamental right or legitimate interest in question is to be protected**.
    - ✓ Measures which restrict freedom to provide services may be justified on public policy ground only if they are necessary for the protection of the **interests which they are intended** to guarantee and only in so far as those objectives cannot be attained by **less restrictive measures**.
    - ✓ No **general criterion** for assessing the proportionality of a national measure which restricts the exercise of an economic activity.
    - ✓ The need for, and **proportionality of, the provisions adopted are not excluded merely because one Member State has chosen a system of protection different from that adopted by another Member State**.

## APPENDIX 5

---

### 7. Lindman

- Key finding: article 49 EC Treaty prohibits a Member State's legislation under which winnings from games of chance organized in other Member States are treated as income of the winner subject to income tax, whereas winnings from games of chance conducted in the Member State in question are not taxable.
- **Justifications:** Member States have to prove by the means of a concrete analysis, that the allegation of the objective is well founded.
- **Proportionality:** By **statistical or other evidence** allowing a conclusion to be drawn as to the **gravity of the risks** connected to playing games of chance or the **existence of a particular causal relationship** between such risks and the participation by nationals of the Member State concerned in games organised in other Member States.

### C. Criteria for justification and proportionality of barriers set up in gaming cases

#### 1. Criteria for Justification

- ✓ **Maintenance of the public order**, whose notion may vary from one country to another
- ✓ **Prevention of fraud and other criminal activities**
- ✓ **Consumer protection**
- ✓ **Maintenance of the social order, protection of moral and cultural aspects**
- ✓ **Prevention of gambling from being a source of private profit**
- ✓ **The financing of social activities must not be the fundamental justification but only an incidental beneficial consequence.**
- ✓ **The avoidance of a diminution or reduction of tax revenue is no valid justification.**
- ✓ **The restrictions must reflect a desire to bring about a genuine diminution of gambling opportunities (consistent gaming policy)**
- ✓ **The reasoning must enclose statistical or other evidence which lead to the conclusion that the justification ground is really existent.**

#### 2. Proportionality requirements

- ✓ The justifications must be accompanied **by an analysis** of the **suitability and necessity** of the restrictive measure
- ✓ The level of protection a Member State wishes to provide does **in itself not affect** the proportionality of national provisions
- ✓ The restrictions must be **proportionate in the light of the concrete aims in the particular case. It has to be assessed whether there are less restrictive alternative means which are equally effective.**
- ✓ The proportionality of the imposition of restrictions has to be examined even more strictly where the supplier of the service **is subject in his Member State of establishment to a strict regulation and control system (Country of Origin Principle).**

### II. Summary of the findings of Chapter II

#### A. General remarks as regards justifications and proportionality criteria advanced by national legislators or jurisprudence

- The authorities of several Member States have never dealt and their courts have never been confronted with the problem of EC law compatibility of their national gambling rules.
- The analysis effectuated by other Member States is often not exhaustive and rather poor.

##### 1. Justifications

- New EU Member States: **no official justifications (some kind of concern for public order)**
- Other EU Member States: **several justifications** but **no precise distinctions** between them.

##### 2. Proportionality

- **No reference to a precise criteria**
- Tendency to refer to the notion of “proportionality” **in very broad terms**,
- Parliamentary reports and resolutions: **more detailed reasoning**
- **Judgments questioning the justifiability** of national barriers, tend to argue more precisely as regards proportionality (less restrictive measure?)

#### B. Summary of justifications criteria and proportionality criteria advanced by national legislators or jurisprudence

##### 1. Justifications

###### a) Justifications found in national legislative materials and court decisions<sup>13</sup>

- Belgium: “To protect social order, to combat gambling addiction and money laundering and to prevent crime and fraud”
- France: “To ensure the integrity, the security and the reliability of gambling transactions and to watch over the transparency of the management of gambling activities; to channel the demand for gambling services into a state monitored circuit in order to prevent fraudulent or criminal management of gambling activities and to fight money laundering; to control consumption of gambling services in order to prevent gambling addiction; to ensure that minors under the age of 16 will not be encouraged to gamble”
- Germany: “Avoidance of an increase in the human passion for gambling and its exploitation for private or commercial profit” – “Guarantee of orderly gaming activity” – “Avoidance of the risk of crime and fraud”, “Control of the human passion for gambling” – “Avoidance of excessiveness and of profit-driven abuses” – “Guarantee of compliance with legal provisions and use of proceeds for public interests”
- Italy: “Protection of public order and of the health of the citizens that may be endangered by uncontrolled and unregulated games and bets, as well as the combating of illegal and clandestine phenomena”; “the moral implications involved in the public action in the gaming sector need also to be taken into account: an attitude of open support of game, that may turn the public action in a open promotion of conducts socially sanctioned by current morals, is full of risks”
- The Netherlands: “To satisfy the human passion for gambling and to prevent illegal gaming” - “To prevent gaming addiction, to counter illegal gambling and to protect consumers’ interests” -

---

<sup>13</sup> No exhaustive, see study for more

## APPENDIX 5

---

- “To safeguard the public interest by preventing fraud and illegal gambling and by protecting the interests of consumers and minors”
- Sweden: “The main aims of Swedish gaming legislation are to protect the individual and society and to dedicate the benefits to the public interest.”
- b) Justifications categorized by objective
- Public order, prevention of money laundering and crime
  - Consumer protection
  - Social order moral and cultural considerations
  - Other grounds: eg, charity and promotion of public interest activities; fiscal policy
2. Proportionality analysis of national legislatures or jurisprudence
- a) Global reference to the principle of proportionality (Denmark, Finland, Germany, Greece, Italy, The Netherlands, Portugal, Sweden)
- b) Concrete criteria
- Proportion between inhabitants and operators (Belgium)
  - Examination of less restrictive measures, COP (Austria, Germany)
- C. Compatibility of national measures with EC law and the jurisprudence of the ECJ as assessed by national authorities
1. Main arguments of national authorities confirming EC law compatibility of national measures
- a) Valid justifications
- National justifications correspond to those given on the EC level (see above)
  - Increase of the offer does not contradict the justification of the national structure (Dutch and French courts)
- b) Proportionate measures
- State discretion (German, Swedish, Italian, Danish and Spanish courts): EC case law allows Member States to subject gaming to their own rules. The state has the discretionary power to define the level of protection needed in its territory.
  - Non-applicability of the COP (Germany)
  - Proportion between number of inhabitants and operators (Belgium)
2. Main arguments of national courts **doubting** the EC law compatibility of national measures
- a) Non consistency with the alleged justification
- Extensive marketing strategies and fiscal policy considerations (Germany, Italy, Luxemburg)
- b) Non-proportionality of the national measures
- Strict control system instead of State monopoly
  - Practice of non-recognition of a foreign license
  - Non-consideration of the supervision and disciplinary system of the operator’s state of origin
  - Insufficiently substantiated choice of a particular national measure

## APPENDIX 5

---

### D. Conclusions of the analysis of EU compatibility

#### 1. Justifications

- Reference by national courts to ECJ case-law justifications: see above
- Financing of social activities (only incidental justification under EC law)/fiscal policy objectives (not valid under EC law)
- Justifications such as the maintenance of public order and prevention of crime and gambling addiction **cannot be considered valid** when public sector gaming operators extensively advertise their services or regularly introduce new games (Germany, Italy, Sweden). French courts held the opposite.
- 'Statistical or other evidence' referred to by certain courts

#### 2. Proportionality

- a) Global reference (except where national law inconsistent)
- b) 'Member State discretion': monopoly ok
- c) Some courts refer to the COP (operator already holding a foreign license)
- d) Some courts question justifications such as public order if aggressive advertising by State monopolies

### III. CONFRONTATION OF MEMBER STATES' JUSTIFICATIONS FOR RESTRICTIONS UPON ARTS. 43 AND 49 EC-TREATY WITH THE CRITERIA ESTABLISHED BY THE ECJ<sup>14</sup>

#### 1. *Belgium*

---

<sup>14</sup> Non exhaustive summary including Belgium, France, Germany, Italy, The Netherlands and Seden : for complete examples, please refer to the study. New Member States: little info

## APPENDIX 5

Justification	National measure	Compatibility with EC law
Public order, money laundering	<p>Article 4 of the 1999 Act on games of chance</p> <p>Article 1 of the 1963 Act prohibits bets on the results of sports events other than horse betting</p> <p>1851 Act prohibits lotteries. Monopoly granted to the National lottery by a 2002 Act</p> <p>9 casinos, 160 gaming premises (1999 Act)</p>	<p>Constitutional Court , 20/09/2001</p> <p>'As soon as an unregulated activity poses a threat to society, the legislator adopts a suitable measure by submitting it to derogatory rules.</p> <p>Constitutional Court, 10/04/2004</p> <p>'The exclusive right granted to the national lottery limits illegal games in a consistent manner; such a measure is not disproportionate to the objective pursued.'</p> <p><u>Our comments:</u></p> <p><i>It stems from the Belgian Constitutional Court ruling that :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>All games of chance proposed by the National Lottery should be subject to the 1999 Act on games of chance</b></li> <li>• <b>The National Lottery must hold a licence from the Gaming board in order to offer its services in gaming premises</b></li> <li>• <b>The National Lottery is subject to controls by the Gaming board</b></li> <li>• <i>The National Lottery holds a de facto online monopoly</i></li> <li>• <i>The 2002 National Lottery Act was partially infringing the Belgian Constitution. Therefore, some of the dispositions were null and void.</i></li> <li>• <i>The court referred to Gambelli and underscored that a Member State cannot invoke public order concerns, when at the same time it incites and encourages consumers to participate in games to the financial benefit of the public purse.</i></li> <li>• <b>Did not consider whether the exclusive right of the National Lottery de facto meets the requirements imposed by European Law, nor did it consider the consistency of the Belgium gaming policy.</b></li> </ul> <p><u>Moreover,</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>remote gaming is only partially regulated in Belgium: fixed-odd betting escapes any regulatory license condition</i></li> </ul>

## APPENDIX 5

		<ul style="list-style-type: none"> <li><i>National Lottery is heavily advertising its products (Euromillions)</i></li> </ul> <p><u>Consequently,</u></p> <p><u>Belgian gaming policy in concreto does not meet the requirements imposed by European law.</u></p> <p>Constitutional court, 18/02/1993</p> <p><i>'In addition, a prohibition of lotteries others than those authorized, is not disproportionate to the objective pursued.'</i></p> <p>Constitutional court, 13/07/2001</p> <p><i>'A numerus clausus of the number of authorized casinos is not disproportionate to the objective pursued.'</i></p> <p>Constitutional court, 3/05/2000</p> <p><i>A numerus clausus of the number of gaming premises is not disproportionate to the objective pursued.'</i></p> <p><i>These limitations are also deemed proportionate in the preliminary works on the 1999 Act.</i></p>
Consumer protection	No distinction between the public order and consumer protection	Ibid
Social order, moral and cultural standards	No info	No info

**Author's comment:** The comments of the stakeholder reflect its views of the effects of the most recent decision of the Belgian Constitutional Court and have not yet been tested in litigation.

### 2. France

Justification	National measure	Compatibility with EC law
Public order, money laundering, crime	<p>1836 Act: general lottery prohibition</p> <p>1978 Act grants monopoly to the 'Française des Jeux' by derogations to a 1836 law</p>	<p>High Administrative Court, 15/05/2000</p> <p>'FDJ monopoly consistent with EC law. It aims to protect public order by limiting gaming opportunities. Restrictions are justified by overriding reasons of the general interest.'</p> <p><u>Our comments:</u></p> <p>The Court underlined that if the monopoly continued to expand its offer, <u>this would put into question in the future its consistency with EC law requirements.</u> The Court stated</p>

## APPENDIX 5

	<p>Article R.153-2 of the monetary and financial code (31/12/2005 Act): foreign investments in gambling sector submitted to authorization.</p> <p>Article R.153-6 of the same code provides that any foreign investment seeking to acquire all or parts of a casino activity incorporated in France is submitted to the authorization of the minister for the economy.</p> <p>The 1983 Act on games of chance sets a general prohibition except for authorized casinos under a 1907 Act.</p> <p>Betting is prohibited except horse betting which is a monopoly of the PMU under a 1891 Act.</p>	<p>that “<u>at the time of its decision</u>”, the monopoly could still be justified, but warned the FDJ against the risk of an expansion.</p> <p>It should be underscored that the decision is from 2000. <u>In 2002 The FDJ was granted the exclusive right to offer its services online in France.</u> It has ever since continued to expand and diversify its offer, providing now online casino like games, to the detriment of French casino operators and other EU remote gaming operators.</p> <p><u>If it were seized today, the same court would probably declare the monopoly contrary to EC law.</u></p> <p><b><i>Authors’ comment: This conclusion is purely the opinion of the stakeholder.</i></b></p> <p>High Court, criminal chamber, 15/12/2004</p> <p>‘French prohibition on lotteries consistent with EC law. Member States competent to adopt restrictive measures in absence of community harmonization.’</p> <p>French authorities have not adopted an official position on the new provisions yet.</p> <p>French authorities have not adopted a position yet.</p> <p>Court of Appeal, 4/01/2006</p> <p>French horse betting monopoly PMU consistent with EC law-restrictions based on overriding reasons of general interest and proportionate to the protection of the public order. Financing allows the improvement of horse race.’</p>
--	---	---



## APPENDIX 5

		<p><u>Our comments:</u></p> <p>This confirms a summary proceedings order of 8 July 2005 requiring Zeturf to stop offering its online betting services on the French territory.</p> <p><u>The order against which the appeal was lodged omitted to examine the consistency of French gaming law with EU law and Gambelli.</u></p> <p>Although the Court of Appeal raised this legal issue, it did so very superficially. <u>Indeed, the Court admitted that the French horse betting monopoly granted to the PMU was contrary to the freedom to provide services contained in article 49 EC Treaty.</u></p> <p><u>However, it considered that this restriction was justified by the need to safeguard the public order. According to the court, the aim is both to fight fraud and offenses, and to limit gambling opportunities.</u></p> <p><u>It did not rely on a factual assessment of the consistency of the French gaming policy as required by Gambelli.</u></p> <p>The court mentioned the Trucy report, but it did not refer to its most critical part on the French gambling policy.</p> <p>The Court of Appeal did not refer the matter to the ECJ.</p> <p><u>The decision has been enforced in Malta in accordance with Brussels regulation 44/2001 on the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters.</u></p>
Consumer protection	1983 Act prohibition	French authorities have not adopted a position yet.
Social order, moral and cultural standards	1983 Act prohibition	French authorities have not adopted a position yet.
Other grounds	No info	No info

## APPENDIX 5

### 3. Germany

Justification	National measure	Compatibility with EC law
Public order, money laundering, crime	<p>284 criminal code</p> <p>Justification: overriding reason of public interest and social order</p> <p>Interstate agreement concerning lotteries</p> <p>Justification: control of human passion for gambling</p>	<p>A. Some German courts raise doubts on consistency</p> <p><b>Constit. Court, 28/03/2006:</b> Bavarian sports betting monopoly unconstitutional (art.12 constitution)-reference to Gambelli criteria. Fiscal interest not valid justification. No consistency. Legislation has to be revised end of 2007. Leaves option to legislator between controlled access of private operators or strict regulation of state operator + control by neutral body.</p> <p><u>Our comments:</u></p> <p>Restrictions laid down by Court unlikely to provide a commercially viable framework for the monopoly.</p> <p>'Regulated' opening of the gambling market much more likely (licensing procedure of sports betting operator)</p> <p><b>Until the adoption of the new law, the private offer of sports may still be prohibited in Germany under article 284 of the German criminal code.</b></p> <p><b>However, restrictions will have to be consistent with the requirements set out by EC law, ie, based on a consistent gaming policy.</b></p> <p>Prohibition orders and criminal proceedings will probably fail due to the prevalence of Community law.</p> <p>In this respect, the decision does not seem to change much to the existing situation.</p> <p><b>It must be reminded that Germany faces infringement proceedings by the European Commission.</b></p>

## APPENDIX 5

		<p><b>Authors' comment:</b>  <i>The Final Report contains a somewhat more extensive analysis of this Constitutional Court judgment than was included in the Draft Report. We cited - where available until May 2006- subsequent jurisprudence. On the other hand, we have intentionally refrained from commenting the "possible impact" of the decision on the German situation.</i></p>
		<p>High administrative court Saxony,, 22/12/2004: monopoly on betting monopoly must really aim at limiting the possibilities to gamble and the financing of social activities must be only incidental consequence of restrictions.</p> <p>Administrative Court of Minden, 12/11/2004: State continuously extends gaming offer, no canalization.</p> <p>Administrative Court of Osnabrück, 27/05/2004: restrictions of gaming market can be justified if they aim systematically and coherently at limiting betting activities. Financing of social activities only incidental. Less restrictive measure?</p> <p>Administrative Court of Karlsruhe, 10/05/2004: doubts as to lawfulness of an order prohibiting a bookmaker in Germany to exchange bets to England; not consistent with EC law, aggressive advertising campaigns; contrary to art. 43, 48 EC treaty.</p> <p>Constit. Court, 27/04/2005: doubts on consistency of art. 284 crim code with Gambelli; supremacy of EC law not taken into account by lower courts (criticism).</p>

## APPENDIX 5

		<p>Constit. Court, 26/08/2004: new Gambelli criteria not taken into account by lower courts. Circumstances have changed.</p> <p>Court of Adenheim, 19/08/2004: less restrictive measure than monopoly (strict licensing, prohibition of publicity); ECJ case-law reference.</p> <p>Court of Baden-Baden, 21/10/2004: no justification of restrictions to EU licenses.</p> <p>B. Some courts consider restrictions justified and proportionate.</p> <p>Court of Bavaria, 21/12/2004: overriding reasons of public interest; no substantial changes brought by Gambelli.</p> <p>High Court (BGH), 01/04/2004: overriding reasons of public interest; discretion of Member States under EC law; COP not applicable under e-commerce directive.</p> <p>Court of Appeal Bavaria, °26/11/2003;: art.284 consistent with EC law</p> <p>BVerwg, 28/03/2001: motifs of legislator justify ban on private operators, consistent with EC law.</p> <p>Administrative Court of Münster, 11/03/2005: license requirements consistent with EC law.</p> <p>Two contradictory decisions by same court, same day:</p> <p>Regional court of Köln, civil case, 14/07/2005: German license compulsory; irrelevance of Gambelli.</p> <p>Regional court, criminal case, 14/07/2005: art.284 violates EC Treaty; Gambelli criteria; unjustified restrictions.</p>
	<p>Lottery and Sports bets Acts of the Länder</p> <p>Lower Saxony, sec.3 § 2 Act on</p>	<p>Administrative court Stade, 27/11/2003</p> <p>According to Gambelli, monopolies may constitute</p>

## APPENDIX 5

	lotteries and bets, 21/06/1997	obstacle to EC Treaty but up to national courts to decide about possible justifications; discretionary power of MS.
	Bavaria, State Lottery and Betting Act, 29/04/2001  Justification: human passion for gambling, minimize dangers of addiction, fraud, money laundering.	BVerwG, 28/03/2001  Motifs of legislator justify ban on private operators. Consistency with EC law and constitution.
	Casino Acts of the Länder  Casino Act of Saarland, 9/07/2003	BVerwG, 25/02/2004  Not unlawful to limit licenses to State operators.
	Horse races, Betting and Lottery Act, 8/04/2002	Administrative court of Saarlouis, 17/01/2000: limitation of bookmaker's permit to exchange of bets with bookmakers holding internal licenses is lawful.  High administrative court Hamburg, 2000  A prohibition of exchange of bets with foreign bookmakers is not lawful.
Consumer protection	Sec. 284 ff 284 Crim. Code  Sec.3, 4 Act on unfair trading  Interstate agreement concerning lotteries  Lottery and Sports bets Acts of the Länder  Casino Acts of the Länder	See above under 'public order', also refer to consumer protection.
Social order, moral and cultural standards	Sec. 284 ff crim. code	See above under 'public order'.
Other grounds	Other justification not expressly set forth; additional justification for charity and promotion of public interest activity.  Interstate agreement concerning lotteries, 18/12/2003, 13/02/2004  Justification: control of human passion, use of proceeds for public interests	Constit. Court, 1054/01  Fiscal interest not valid justification. Bavarian monopolies fails to pursue objectives in consistent manner; contradiction between fiscal objectives and public interest.

## APPENDIX 5

### 4. Italy

Justification	National measure	Compatibility with EC law
Public order, money laundering, crime	<p>Criminally-sanctioned prohibition of operation or participation in a game of chance laid down in the Criminal Code (Art. <b>714 et seq.</b>)</p> <p>License may be awarded exclusively to <b>the entities which are concessionaires or authorised by the Ministry or other entities to which the law reserves the power of organising and operating the bets,</b></p> <p><b>Limitations</b> to the tendering procedures</p> <p>Criminal sanctions against any person <b>who unlawfully participates in the organisation of lotteries, betting or pools</b> reserved by law to the State or to entities operating under licence from the State;</p> <p>Penalties applicable to any person who without the concession, authorisation or licence carries out activities in Italy for the purpose of accepting or collecting, or, in any case, assisting in the acceptance or collection in any way whatsoever, <b>including by telephone or by data transfer, of bets of any kind placed by any person in Italy or abroad</b>" (Article 4a of Law No. 401/89).</p> <p>According to case-law, the prohibition covers also sports event to take place abroad and operated by foreign operators if the bet-taking activities takes place in Italy through an intermediary taking the bets from Italian residents and transmitting them to the foreign operator.</p>	<p>A. Legislation</p> <p>Parliamentary report, March 2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-increase of financial resources</li> <li>-protection of public order, health, combating illegal phenomena</li> <li>-moral</li> <li>-full legal, political, moral, regulatory justification of State intervention</li> </ul> <p>B. Case-law</p> <p>a) Rulings for compatibility: Highest judicial court (Cour de Cassation)</p> <p>Main justification before law 401/89: financial revenues + promotion of sporting and charitable activities.</p> <p><b>As of 1989, objective of protection of public, social order, fraud.</b></p> <p><b>Most lower courts have followed.</b></p> <p>Cour de Cassation, 04/2004:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- protection was restricted to the financial interests of the State; now emphasis on protection of public and social order with a view to prevent some specific forms of criminality.</li> <li>-exclusion of fiscal objectives as justification (Gambelli)</li> <li>-social , criminal needs ok</li> </ul> <p><b>-review of case-law:</b> restrictions now justified by public order, public security under art.46 and 55 Treaty</p> <p>-objective of legislation is to canalize offer of games, consistent with EC law.</p> <p>Cour de Cassation, crim. Chamber, 27/03/2000:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-protection of public and social order ok</li> <li>-law 401/89 consistent with EC law</li> </ul>

## APPENDIX 5

<p>Consumer protection</p>	<p>Art. 1/535-551 law of 23 December 2005, n. 266 (Finance Act 2006) implemented by the AAMS decree of 7 February 2006: ISP required to prohibit access to unauthorized gaming operators listed by the AAMS, to inform AAMS, to supply info on identity of non-authorized operators.</p> <p>Non-compliance: civil liability and administrative sanctions from 30.000 to 180.000 euros</p>	<p><u>Our comments:</u></p> <p>1. case-law “against Gambelli”</p> <p>Above mentioned Supreme Court ruling of April 2004 (precisions)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>gaming restrictions meet the requirements of European law</li> <li>confirmed the right of Italian authorities to impose restrictions on the cross-border provision of gaming services for reasons of public order.</li> <li>does not consider consumer protection interests and limits its assessment to the fight against organized crime.</li> <li>makes its assessment in abstracto, not in concreto.</li> <li>No reference to the marketing campaigns, the measures taken to counter compulsive gambling; to any statistical evidence confirming the necessary and adequate character of the restrictions.</li> </ul> <p>2. Case-law “pro Gambelli”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Larino District Court referral to ECJ (Placanica):</b></li> <li>questioned whether the Italian gaming restrictions can be reconciled with the European Internal Market principles.</li> <li>underlines the difference between the interpretation emerging from the decisions of the European Court of Justice, notably the Gambelli judgment, and the above mentioned jurisprudence of the Italian Supreme Court.</li> </ul> <p>In the meantime, other Italian courts have reasoned in a similar way, and referred cases to the European Court of Justice.</p> <p><b>There are now 5 Italian referrals pending in front of the ECJ.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Court of Rome, Coni vs</i></li> </ul>
----------------------------	---	---

## APPENDIX 5

		<p><i>Ladbrokes, 16 February 2005</i></p> <p>The Court considered that:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>The activity of Ladbrokes is entirely occurring on the British territory</b> since according to the constant jurisprudence of the ECJ, the place of establishment of a supplier of an internet services (in the case at stake, services related to gaming and bets) shall be determined according to the <b>location where the company has the centre of its activities</b> in relation to that specific service, and not in relation to the location where the web site technology is located or to the location from where it is possible to connect to the same web site;</li> <li>• Even if the option of the Italian language may suggest that the offering of its services by Ladbrokes is also directed at the Italian market, this element is not sufficient for the illegal conduct to be said to occur on the national territory;</li> <li>• There appears to be no evidence of any stable organisation of individuals or resources operating on the Italian territory directed at exercising gaming and betting activities; There isn't any single evidence of the existence of any link between individuals operating in Italy and Defendant;</li> <li>• The facts of the case at stake cannot, by definition, be linked to any well defined territory, since internet is a global means of communication;</li> <li>• <b>The absence of any organised activity aiming at facilitating the collection/acceptance of bets with the use of individuals or means operating on the national territory, prevents in its very nature that an illegal criminal conduct may be said to exist.</b></li> </ul>
--	--	---



## APPENDIX 5

		<p><b>b) Some rulings against compatibility</b></p> <p>Tribunal of Viterbo, 2003</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Concession regime limits freedom of services</li> <li>-Disproportion of measures</li> <li>-no protection of social needs: State revenues objectives; no verification set forth to guarantee public order, crime prevention</li> <li>-less restrictive measures</li> </ul> <p>AAMS Decree:</p> <p>“necessary and urgent to prohibit the illegal taking of games and bets by operators <b>having no authorization</b> to do so or by those who, while having an authorization, collect the bets and other games in Italy but <b>transfer the stakes abroad; missed gains for the State</b>”; <b>combat of illegal game is one of the primary objectives also to the end of protecting the players and the authorized game operators as well as to safeguard the revenues for the State</b>”.</p> <p>“<b>protection of those players who, by connecting themselves with non-authorized providers, risk of being the victim of frauds and of suffering considerable financial prejudice</b>”.</p> <p><u>Our comments:</u></p> <p>1. On AAMS decree</p> <p><b>Several remote gaming operators have decided to challenge the Italian Finance Act both in front of Italian courts and in front of the European Commission.</b></p> <p>The Internet Service Provider Association is challenging the Act in front of national courts.</p> <p><u>ECJ referral is likely to be sought.</u></p> <p><u>Legal issues:</u></p> <p><b>Article 49 EC Treaty, the e-commerce directive, freedom of expression (European Human Rights Convention), transparency directive (directive 98/34/EC).</b></p>
--	--	---

## APPENDIX 5

		<p>The European Internet service providers association has not lodged any complaint at the European level.</p> <p>2. On other case-law</p> <p>The <b>Palermo</b> court has submitted the following queries to ECJ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Whether the national gaming law provisions that criminally sanction whoever collects bets in Italy without the required police license entail a restriction under articles 43 (freedom of establishment) and 49 (freedom of cross-border services throughout the EU market) of the Rome Treaty</li> <li>• Whether the required police license is in fact consistent with the ECJ jurisprudence thereby justifying the current restrictions to the principle of freedom of establishment</li> <li>• Whether the criminal sanctions carried by Law 401/89 are actually appropriate, proportionate and non-discriminatory with regard to the Italian operations of a bookmaker.</li> </ul> <p><u>The Viterbo court referral (see above) substantially mirrors this one plus raises an additional issue dealing with freedom of competition (articles 31 and 86 of the Treaty).</u></p> <p>Altogether there are now 5 Italian cases pending before the Luxembourg court waiting for adjudication.</p>
Social order, moral and cultural standards		<p>Cour de Cassation, 07/ 2004</p> <p>Cour de Cassation, crim. Chamber 8/10/2001</p>
Other grounds	Protection of fiscal revenues	See above, legislator and national courts (disguised aim)
<p>The Commission has launched infringement proceedings against Italy at its last infringement meeting. This does not concern the Italian Finance Act but is probably based on complaint(s) received by European bookmakers regarding law 401/89 (see above)</p>		

## APPENDIX 5

### 5. The Netherlands

Justification	National measure	Compatibility with EC law
Public order, money laundering, crime	<p><b>Art.1-a, Act on Games of Chance of 10.12.1964:</b> licensing scheme, strict conditions. Only Dutch authorities qualified to issue gaming licenses; foreign gaming licence is irrelevant.</p> <p>The Dutch licensing scheme results in a monopoly or an oligopoly for the commercially most important games of chance (national lotteries, betting and casino gaming; cf. <b>articles 9; 14b; 16; 27b; 27h Act on Games of Chance of 10.12.1964</b>), licensing (de facto) only Dutch registered artificial persons; national gaming licenses issued on a (semi) permanent basis.</p>	<p><b>Restrictions consistent with EC law:</b> imperative reasons of public interest: protection of minors, fraud, illegal gaming. Few assess proportionality.</p> <p><b>Administrative court of Breda, 2/12/2005:</b> Dutch State monopoly on casino gaming not compliant with Gambelli; casino gaming contrary to art.49</p> <p><u>Our comments and precisions:</u></p> <p><u>According to the Court :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Member States enjoy a wide margin of discretion as to how to regulate gaming markets</li> <li>• But restrictions need to be <b>coherent and consistent</b> and the restrictions need to be justified by overriding principles of general interest (fraud prevention, player protection).</li> <li>• Referred to the “suitability test” (Gambelli)</li> <li>• Derives from the ECJ jurisprudence that a <b>factual assessment</b> of the circumstances should be made.</li> <li>• Considered that the State can be held accountable for not intervening in the intensive marketing campaigns of Holland Casino.</li> <li>• Ruled that the policies of the State seem rather contra productive and <b>no evidence is provided by the State that substantiates the envisioned effect of its policy decisions.</b></li> <li>• Critically assessed the plans of the State to further expand the offering of Holland Casino with two additional licenses as research has clearly shown that expansion of legal casino offering has negligible effects on illegal offering (substitution effects).</li> <li>• It concludes that the</li> </ul>

## APPENDIX 5

		<p>restrictive casino monopoly <b>does not comply with the principles of consistency and coherency as set forth in the Gambelli judgement</b> and abrogates the administrative decisions from the State and orders the State to fully reassess its decisions, <b>under threat of declaring the casino monopoly contrary to article 49</b></p>
	<p><b>Art. 1-b Act on Games of Chance of 10.12.1964:</b> unlawful to promote the participation in unlicensed games of chance, to promote the participation in foreign games of chance in <b>Art. 1-c Act on Games of Chance of 10.12.1964</b> prohibits Dutch residents to participate in unlicensed games of chance, knowing that no gaming licence has been issued.</p> <p>Promotional games of chance and on-line games subject to a gaming licence (<b>art. 1-a Act on Games of Chance of 10.12.1964</b>). Dutch case law argues that on-line games of chance are to be considered as domestic games of chance and subject to the Dutch gaming regulations, whenever local residents can participate in the on-line gaming.</p>	<p>'s-Hertogenbosch Court of Appeal, 2/03/2004</p> <p>Consistency with art. 49, proportionality, non discriminatory</p> <p>Supreme Court; Court of Arnhem: not disproportionate to ban Dutch residents from participating in online games of chance offered by unlicensed foreign providers.</p> <p><u>Our comments:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In its <b>interlocutory judgment of 2 June 2004, the lower court of Arnhem had questioned the compliance of the Dutch gaming policy with the requirements of European law. It had requested a proof of a consistent gaming policy and preliminary concluded that the restrictions did not meet the requirements of European law.</b></li> <li>• In its <b>final judgment of 31 August 2005, the Court of Arnhem revised its views and held that the restrictions were compatible: reason for this is the Supreme Court decision.</b></li> <li>• The Dutch Supreme Court did not answer the most important question: can the imposed requirements be reconciled with European law.</li> <li>• Even though the decision of the Supreme Court has more 'authority' than that of the lower court of Arnhem, it</li> </ul>

## APPENDIX 5

	<p>A draft law proposal – <b>Amendment of the Act on games of chance, containing temporary provisions on games of chance via the Internet:</b></p> <p>–temporary and exclusive online gaming licence to Holland Casino.</p> <p>-compulsory off-line registration system.</p> <p>-licence holder should aim its provision of games of chance at the Netherlands</p> <p>Slot machines: triple licensing scheme (art.30b; 30 d; 30 h; 30 m Act on Games of Chance )</p> <p>Gaming license to operate slot machines inside casinos only issued to licensees of casino</p>	<p>must be stressed that it is only taken in the summary proceedings</p> <p>Explanatory memo: ‘objectives: combating gambling addiction, protecting consumers, combating crime; consistent ECJ; not discriminatory; restrictions coherent and consistent.</p> <p><u>Our comments:</u></p> <p>Comments from the European Commission pursuant to Directive 98/48/EC:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• legislation not compliant with article 49.</li> <li>• reference to Gambelli</li> <li>• concludes from the Explanatory Memorandum that it “appears [...] that the Dutch Government is mainly concerned by the <u>lost revenues</u> which goes to foreign service providers”.</li> <li>• ‘no valid justifications why the Dutch legislator might believe that it is necessary to restrict all cross-border gaming services offered by licensed suppliers legally established in another Member State where they are subject to appropriate controls [...] In view of the Dutch Government’s ambition to combat crime the Commission notes that an independent Dutch Expert Committee, the Werkgroep Wet op de Kansspelen, which had a mandate to evaluate the relevant Act and its effects, concluded that the limitation of the number of providers did not prevent criminality and illegality. [...]</li> <li>• restrictions not justified by overriding reason, not proportionate to the stated aim</li> <li>• <b>Dutch government invited to “consider measures which are less restrictive to intra-community trade.”</b></li> </ul> <p>Counter risk of fraud and illegal gaming machines</p>
--	---	---

## APPENDIX 5

	games (art.30 z)  Numerus clausus of number of casinos that can be licensed	
Consumer protection	See above	See above
Social order, moral cultural standards	No info	No info
Other grounds	No info	No info

***Author's comment:** The jurisprudence discussed in these stakeholder observations is adequately dealt with in the Final Report. Statements made on behalf of the European Commission about draft legislation of a Member State cannot be characterised as authoritative determinations of compatibility or incompatibility with European Law.*

### 6. Spain

Justification	National measure	Compatibility with EC law
Public order, money laundering, crime	Monopoly: National Blinds Association	Necessity to have same gaming products or systems as in other European countries; <b>activity reserved today for reasons of public order</b> might be extended to others in view of EC requirements.
Consumer protection	Prohibition to circulate lottery tickets which refer to Spain's Blind Association	RJCA, sentencia del Tribunal Superior de Justicia Baleares, 8/11/2002  Restrictive measures consistent with EC law  RTC, Tribunal Constitucional, 6/04/2005  Decision to suspend the affording of gaming authorizations
Social order, moral and cultural standards	State Monopoly on Lotteries	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Catalunya, 4/05/2002  Reference to Schindler: margin of appreciation of Member States based on social order, cultural considerations
Other grounds: fiscal policy objectives, charity	Prohibition to circulate lottery tickets which refer to Spain's Blind Association  Monopoly in favor of Spain's Blind Association	Tribunal Constitucional, 6/04/2005 and 17/02/2005  Protection of economic interests of the State; tax revenues

## APPENDIX 5

		<p>Tribunal Constitutional, 23/07/1998</p> <p>Assistance to Blinds Association: public interest</p>
--	--	---

### 7. Sweden

The Swedish government gave a committee the task of evaluating the present Swedish legal system. They delivered their report recently and clearly stated that it seems to be in violation of the Treaty and even suggested an outline for a new system (online licenses).

The report has been sent to the Swiss Institute by Fredrik Ekdahl from "Expekt.com". The Swiss Institute confirmed that they would integrate this in the final version of the report.

**Authors' comment:** *The last sentence of this observation is not true. We have promised that this Swedish committee report will be taken into account when our Final Report is re-published in book form in 2007. As a very voluminous document published in 2006, the committee report could not be considered in time for the submission of our Final report.*

Justification	National measure	Compatibility with EC law
Public order, money laundering, crime	<p>Lotteries Act (1994/1000)</p> <p>Casino Act (1999/35)</p>	<p>Supreme Administrative Court, 26 /10/ 2004</p> <p>-Protection of the individual and society; direction of the surplus to the public and activities that benefit the public."</p> <p>-Consistency with EC law</p> <p>question whether the marketing policies of the State-authorized gaming companies are too intensive and could incite and encourage consumers to participate in lotteries, games of chance, and betting</p> <p>-restrictions justified by the pursuance of legitimate interests ; compliance with EC law</p>
Consumer protection	<p>Lotteries Act (1994/1000)</p> <p>Casino Act (1999/35)</p>	Ibid
Social order, moral and cultural standards	<p>Lotteries Act (1994/1000)</p> <p>Casino Act (1999/35)</p>	Ibid
Other grounds	No info	No info

## APPENDIX 5

---

### CHAPTER 1 NATIONAL REPORTS

#### General comments:

- Some countries exclude certain games from the scope of their gambling laws, such as sports betting (in Luxembourg), card games outside casinos (in Belgium), games played at fairs that offer low prizes (in Belgium), commercial contests (in Finland, France, Luxembourg and Sweden), or free commercial contests (in Belgium, Luxembourg and the United Kingdom (Great Britain))
- It is not because games are legally not considered a game of chance that there are no restrictions. Commercial contests, for instance, are under Belgium law no games of chance but in most cases will be considered as lotteries and thus forbidden.
- There is no cross-reference over the different categories of games, e.g., not because there is no problem under games of chance that this means there is no restriction at all
- Sometimes, only a **single operator** is licensed, in particular for casinos (Austria, the Netherlands and Sweden), horse racing (Cyprus, Greece and the Netherlands), and sports betting (Belgium, France, Greece and the Netherlands).
- Gambling law in most cases is specific criminal law and infringements to gambling law are lifted out of general criminal law to dedicated gambling laws with ad hoc penalties and crimes.



### AUSTRIA (comments)

On regulatory part:

- the list of cases fails to mention the decision of the Highest Administrative Court dated 4.8.2005, File No. 2004/17/0035, 0036 - in this case the court discusses the regulatory framework in the EU but ultimately did not have to decide about the compatibility of the Austrian laws because the applicant failed to meet other requirements set forth in the statute.

***Authors' comment:** We intentionally decided not to discuss this case in the Report. The aim of our Study was not to examine all of the jurisprudence of Member States' courts which concerns gambling, but rather to present those cases that either impose or reinforce restrictions upon the free movement of gambling services in the Internal Market or which examine the compatibility of national restrictions with EC law. The decision mentioned above does not fall in either of those categories of interest.*

### BELGIUM (comments and summary)

#### I. Introduction

##### 1. Belgian position on gambling

- Act on Games of Chance 7 May 1999: prohibition of games of chance if unauthorized
- Specific legislation for sport bets and lotteries
- Monopoly to the National Lottery and horse betting (PMU)
- Casinos and gaming premises: *numerus clausus*
- Constitutional court, 10/03/2004: Monopoly of the National Lottery + *numerus clausus* not discriminatory or disproportionate: public interest
- Study by the Catholic University of Leuven in view of revising the 1999 Act: definition of "games of chance" + links between the different regulations + role of the gaming commission

Comments:

- Taxation regime:**
- Art.43 of the Tax Code submits **taxation on sport betting** to a 15% (Flanders) or 11% rate (Wallony and Brussels).
- Art.43 of the Tax Code applies **only to pool betting and horse races (both fixed odd and pool betting)** - according to the interpretation of a 1990 circular letter from the Finance Minister.
- Fixed odd betting on sports events other than horse races are thus in principle not subject to art.43 according to the interpretation of the 1990 circular letter from the Finance Minister: however it is necessary to obtain clarification from the ministry of finance on this point.**
- horse race betting is subject to a 1990 ministerial circular letter and to art.66 of the Tax Code

***Authors' comment:** The stakeholder's observations on the taxation regime are not clear ("Art.43 of the Tax Code applies only to pool betting and horse races (both fixed odd and pool betting)" and "Fixed odd betting on sports events other than horse races are thus in principle not subject to art.43"). Moreover, the interaction between the stakeholder's first remark ("Art.43 of the Tax Code applies only to pool betting and horse races (both fixed odd and pool betting) - according to the interpretation of a 1990 circular letter from the Finance Minister") and its third remark ("horse race betting is subject to a 1990 ministerial circular letter and to art.66 of the Tax Code") is equally unclear.*

- p.74 : La Loterie Nationale n'est pas un opérateur de jeux de hasard au sens de la loi sur les jeux de hasard. La Commission des jeux de hasard n'est chargée que du contrôle des

## APPENDIX 5

*entreprises privées poursuivant un but lucratif et exploitant des jeux de hasard.* This should be considered in the light of the Constitutional court, 10/03/2004 decision.

- **Constitutional court, 10/03/2004 decision (also added in table p.36):**

It stems from the Belgian Constitutional Court ruling that :

- All games of chance proposed by the National Lottery should be subject to the 1999 Act on games of chance
- The National Lottery must hold a licence from the Gaming board in order to offer its services in gaming premises.
- The National Lottery is subject to controls by the Gaming board
- The National Lottery holds a *de facto* online monopoly
- The 2002 National Lottery Act was partially infringing the Belgian Constitution. Therefore, some of the dispositions were null and void.
- The court referred to Gambelli and underscored that a Member State cannot invoke public order concerns, when at the same time it incites and encourages consumers to participate in games to the financial benefit of the public purse.
- Did not consider whether the exclusive right of the National Lottery *de facto* meets the requirements imposed by European Law, nor did it consider the consistency of the Belgium gaming policy.

### **Moreover,**

- remote gaming is only partially regulated in Belgium: fixed-odd betting escapes any regulatory license condition
- National Lottery is heavily advertising its products (*Euromillions*)

### **Consequently,**

### **Belgian gaming policy *in concreto* does not meet the requirements imposed by European law.**

***Authors' comment:*** To determine whether or not the gambling law or policy of a particular Member State complies with the requirements of European Law is something that falls outside the scope of the Study's terms of reference. We are accordingly not in a position to accept or reject these observations.

## **2. Definitions**

### *Game of chance*

- Any Game
- Where chance involved, even if accessory
- Stake
- Consequences: Loss / profit

Are not considered games of chance:

- sport bets and games relating to sport events
- free games limited to 5 times
- card games held outside class I and II premises, fairground attraction games with limited stakes and profits
- TV games (to be implemented by royal decree)

### *Bet*

Contract whereby 2 or more people differing on a subject agree that the party who shows to be right will receive sthg from the other party.

Pool betting: parties bet one against the others

Fixed-odd betting: parties bet against the operator

## APPENDIX 5

---

### *Casino*

Premises where games of chance (automatic or not ) and cultural events are held

### *Lottery*

- Operation
- Offered to the public
- Stake involved
- Possibility of profit
- Chance

### *Gaming machines*

- Chance
- Stake
- Profit

### *Bingo*

Electric pool game (licence needed for bars) or “table game” (only in casinos or following authorization from local authorities)

### *Promotional lotteries*

Marketing operation aimed at procuring a profit to the consumer by means of chance

### *Charity lotteries*

### *Games of chance via media*

TV games or promotional lotteries

## **3. Taxes**

- Tax on games and bets
- Regional competence on rate and basis of taxation
- Brussels region and Flanders: 15% tax on amount placed in games and bets
- Walloon region: 11%
- Tax on horse betting : 22% of amount placed in pool betting and 5 % of amount placed for fixed-odd betting (Flanders)
- Specific taxes
- Tax on owner or operator of automatic gaming machines

## **II. Listing**

### ***B. Legislation enacted***

#### **Federal**

- 31/12/1851 Act on lotteries
- 26/06/1963 Act on result of sport betting events
- 14/07/1991 Act on trade practices and consumer info and protection
- 7/05/1999 Act on games of chance
- 19/04/2002 Act on the National Lottery
- Tax code
- Criminal code
- 26/03/2004 Decree
- 6/03/1996 Decree

## APPENDIX 5

---

- 20/12/2002 Brussels capital Ordinance
- 22/12/2000 royal decrees on games of chance authorized in gaming premises
- 19/07/2001 royal decree
- 20/06/2002 royal decrees
- 26/06/2002 royal decrees
- 26/11/2002 royal decree
- 13/09/2002 royal decree
- 4/02/2003 royal decree
- 21/02/2003 royal decrees
- 10/03/2003 royal decrees
- 8/04/2003 royal decrees
- 23/05/2003 royal decrees
- 26/04/2004 royal decree
- 11/07/2003 royal decrees
- 10/10/2003 royal decrees
- 2/03/2004 royal decrees
- 4/06/2004 royal decree
- 14/06/2004 royal decree
- 12/07/2004 royal decree
- 15/12/2004 royal decree
- 24/11/2004 royal decrees
- 20/12/2004 royal decrees
- 18/04/2005 royal decree
- 22/11/2005 royal decree
- 9/12/2005 Act of the French community government

### **Povincial**

- 26/003/2004 Flemish decree (not yet in force) on creation of horse races (action in annulment lodged and confirmed by Constit. Court)
- Flemish decree and code on sales promotional gambling: rules on TV advertising and sponsoring
- 

### **C. Draft legislation**

- Draft royal decree on conditions for TV games
- Draft legislative proposal 28/11/2003 on modification of 1999 Act on games of chance

### **Our comments:**

- Confidential bill proposal amending the 1999 Act on Games of Chance

**The Belgian government is currently preparing a bill aimed at adapting the 1999 Act to the internet and to harmonize the gaming regulation.** The bill will only come into force once voted by the Council of Ministers.

Even though it reflects the Gaming Board's view, it is recommended to remain prudent as to its outcome .

Provided two exceptions set out below, all bets, including fixed-odd bettings and bets having an indirect link to sports, would find themselves governed by the 1999 Act.

- **The bill would apply to information society services. The latter (classe V services) would have to obtain a 5 year renewable license (class G license)**

The application of the 1999 act to these services would remain subject to the adoption of an implementation act and would only be granted a very limited number of operators.

Moreover, **the bill does not create an e-license for betting services.**

## APPENDIX 5

---

- Betting operators (classe IV operators) would have to obtain a 5 year renewable operating license (class F license) in order to operate bets on sports events, races or all other event.

An implementation act would determine the conditions under which the licenses are renewed, and for each class, the list of betting events, races and other events on which bets can be accepted.

- The granting of these licenses would depend on various conditions
- An implementation act would determine the conditions under which a demand may be introduced, and the license examined, the operator controlled, betting rules, age control, fight against fraud and money laundering,
- License holders would be obliged to respect certain transparency and financial credibility measures
- Prohibitions would concern mainly the age (21 years old to enter a gaming house), credit card use, advertising
- Sanctions would be of a criminal and administrative nature (gaming board fine in case of prosecution)
- The bill would exclude,
  - Bets organised occasionally by non professionals, or which a limited stake is involved and from which the bettor can only derive a feeble economic advantage.
  - Games offering the bettor as only stake the possibility to reenter the game freely and immediately for 5 rounds max.

***Author's comments:** This draft legislation is pending before the Belgian Parliament and no longer confidential. However, it was not made publicly available in time for inclusion in the Final Report.*

### **D. Self regulation**

- Declaration of mission National lottery
- Pool betting company rules (PMU)
- Deontology code of the Belgian association for direct marketing
- Opinion 01/2005 on media gambling services

### **E. Case-law**

#### **1) General**

- Constit. Court ,13/07/2001
- Constit. Court, 13/07/2000
- Constit. Court, 14/06/2000

#### **2) Lotteries**

Constit. Court, 18/02/1993  
Constit. Court, 10/03/2004

## APPENDIX 5

### 3) Casino

Constit. Court, 20/09/2001

### 4) Machine gambling outside casino

Constit. Court, 3/05/2000

### 5) Betting

Constit. Court, 30/06/2005

## III. Barriers

### *F.Legislation enacted*

Applicable laws and specifically relevant provisions	Barriers to free movement of gambling services	Justifications for continuation of barriers
Betting  26/06/1963 Act  Art.43 and 66 of the Belgian Tax Code	Prohibition of betting other than sports betting  Sports betting subject to conditions  Belgian PMU monopoly in organizing horse betting: FALSE	Sports betting: no chance involved; sums favors sports.  Protection of public interest
Casinos  7/06/1999 Act  Charity gambling  31/12/1851 Act	Exploitation of casino subject to conditions  Numerus clausus  Principle of prohibition of lotteries  Special authorization for lotteries	Protection of general interest  Social protection, combating addiction, money laundering, crime, fraud (ratio p. pop)  Protection of the general interest
Gambling machines  7/05/1999 Act	Authorization of gaming premises subject to strict conditions  Numerus clausus	Protection of the general interest  Social protection, combating addiction, money laundering, crime, fraud (ratio p. pop)
Lotteries  31/12/1851 Act	Principle of prohibition of lotteries  Monopoly: National Lottery	Gaming canalization, prevention of excessive behaviors (gambling addiction), charity
Sales promotional gambling  7/05/1999 Act	Principle of prohibition of lotteries and games of chance  Prohibition of advertising games	Protection of the general interest and consumers

## APPENDIX 5

	of chance	
Media gambling services 7/05/1999 Act	Principle of prohibition of games of chance  SMS, MMS games subject to conditions  Prohibition of advertising games of chance	Protection of the general interest
Bingo 7/05/1999 Act	Bars, strict conditions	Protection of the general interest

### G. Draft legislation

Draft royal decree on conditions for TV games (not published)	Authorization subject to conditions  Control obligation on minors, addicts	Protection of minors and players  Protection of minors and players
Draft legislative proposal of games of chance Act modifying the 1999 Act	Limited number of online gaming licences of 'class G' for a 5 years renewable term would be granted by Gaming Board : would concern only 9 authorized casino operators  Doubts as to whether online license would encompass betting.  One encompassing Act for all bets (including fixed-odd betting + bets which are not on sport events / excluding bets organized by non-professionals with limited stakes and bets which only offer up to 5 free rounds): 5 year renewable 'class F' licence  Control by the Gaming Board  Licence holders subject to obligations of transparency, 'solvability', responsible gaming  Age limit: 21  Advertising restrictions  Criminal + administrative sanctions if non compliance	Protection of the general interest, consumers (players)

**Authors' comment:** This draft legislation is pending before the Belgian Parliament. However, it was not made publicly available in time for inclusion in the Final Report.

## APPENDIX 5

### **H. Self-regulation**

Applicable norms and specifically relevant provisions	Barriers to free movement of gambling services	Justification for continuation of barriers
Mission statement of the National Lottery	National Lottery monopoly	Gaming canalization, prevention of excessive behaviors (gambling addiction), charity
Deontology code of the Belgian Association of direct marketing	Promotional lotteries subject to conditions	Consumer protection
Opinion 01/2005 Conseil supérieur de l'audiovisuel	Games organized through media subject to strict conditions	Protection of the general interest and of consumer
Study by the Catholic University of Leuven, 23/11/2005		

**Authors' comment:** *We do not agree that the Study prepared by the Catholic University of Leuven imposes self-regulatory norms on any sector of the Belgian gambling industry.*

### **I. Jurisprudence**

Court decisions and specifically relevant excerpts	Barriers to free movement of gambling services	Justification for continuation of barriers
Constit. Court, 18/02/1993  prohibition of lotteries is lifted for those the profits of which go to the general interest...case by case authorization aims at derogating strictly to the principle of prohibition and to sole benefit of the general interest	Principle of prohibition of lotteries  Exceptions subject to strict conditions	Belgian lottery legislation not discriminatory (objective criteria); not disproportionate; benefits to charity
Constit. Court, 13/07/2001  Action of annulment of 7/05/1999 Act  -sports betting do not involve chance  -legislator free to determine premises  -no discrimination between class I and II premises	Differential treatment of games of chance	Belgian lottery legislation not discriminatory; proportionate; protection of general interest and health
Constit. Court, 3/05/2000  Numerus clausus of automatic games premises not contrary to free trade and freedom of establishment	Numerus clausus of automatic games premises	General interest



## APPENDIX 5

<p>Constit. Court, 20/09/2001</p> <p>Numerus clausus of casinos not contrary to freedom of establishment et free movement</p>	<p>Numerus clausus of casinos</p>	<p>General interest</p>
<p>Constit. Court, 13/07/2000 and 14/06/2000</p> <p>Prohibition to hold 2 licences not contrary to free trade</p>	<p>Prohibition to cumulate B or C licence with E licence</p>	<p>Social protection, fight against addiction, money laundering, crime, fraud)</p>
<p>Constit. Court, 10/03/2004</p> <p>Monopoly, the aim of which is to prevent addiction, allows for consistent limitation of illegal gaming...legislator has chosen to limit control by gaming commission to games of chance held in gaming premises and not outside</p>	<p>National lottery monopoly</p> <p>No control by Gaming Commission</p>	<p>General interest, health</p> <p>National Lottery is not a games of chance operator within the meaning of the 1999 Act on games of chance.</p> <p><u>Our comments:</u></p> <p>It stems from the Belgian Constitutional Court ruling that :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>All games of chance proposed by the National Lottery should be subject to the 1999 Act on games of chance</b></li> <li>• <b>The National Lottery must hold a licence from the Gaming board</b> in order to offer its services in gaming premises</li> <li>• <b>The National Lottery is subject to controls by the Gaming board</b></li> <li>• The National Lottery holds a de facto <b>online monopoly</b></li> <li>• <b>The 2002 National Lottery Act was partially infringing the Belgian Constitution.</b> Therefore, some of the dispositions are null and void.</li> <li>• The court referred to Gambelli and underscored that a Member State cannot invoke public order concerns, when at the same time it incites and encourages consumers to participate in games to the financial benefit of the public purse.</li> <li>• <b>Did not consider whether the exclusive right of the National Lottery de facto</b></li> </ul>

## APPENDIX 5

		<p>meets the requirements imposed by European Law, nor did it consider the consistency of the Belgium gaming policy.</p> <p><u>Moreover,</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>remote gaming is only partially regulated in Belgium: fixed-odd betting escapes any regulatory license condition</li> <li>National Lottery is heavily advertising its products (Euromillions)</li> </ul> <p><u>Consequently,</u></p> <p><u>Belgian gaming policy in concreto does not meet the requirements imposed by European law.</u></p>
--	--	--

**Authors' comment:** To determine whether or not the gambling law or policy of a particular Member State complies with the requirements of European Law is something that falls outside the scope of the Study's terms of reference. We are accordingly not in a position to accept or reject these observations.

### FRANCE (COMMENTS AND SUMMARY)

#### I. Introduction

##### 1. French position on gambling

- General principle of prohibition, except for the Française des Jeux (lotteries and sports betting other than horse betting) and the PMU (horse betting) : 1836 Act on lotteries, 1983 Act on games of chance, 1891 Act on horse betting

**Authors' comment:** This correction refers to elements which are expressly dealt with in the following paragraphs of the Final Report.

- Derogations: charity, limited stake, Française des Jeux (lotteries and sports betting other than horse betting), PMU (horse betting), double entry lotteries (Paris Court of Appeal, 14/11/2003), reimbursed stakes (eg, internet costs)

**Authors' comment:** The purpose of this paragraph of the Final Report is not to present the beneficiaries of derogations, but rather the justifications for derogations.

- Casino: strict conditions
- Taxes to State budget
- Justification : public and social order: 17/02/2006 decree (prevention of fraud and crime, money laundering, gambling addiction, prevent under 16 y. olds to play, ensure safety of gaming operation)

## APPENDIX 5

---

### **2. Definitions**

#### *Bet*

Contract whereby 2 or more people differing on a subject agree that the party who shows to be right will receive sthg from the other party.

Pool betting: parties bet one against the others

Fixed-odd betting: parties bet against the operator

#### *Casino*

- Show
- Restaurant
- Games
- Unique direction

#### *Lottery*

- Operation offered to public
- Intention of profit
- Random outcome of the lottery

#### *Gaming machines*

Slot machines

random outcome

stake

profit (even free turns)

#### *Promotional lotteries*

- Advertising operation
- written form
- hope of profit
- random outcome

*Commercial lotteries, charity lotteries, games of chance via the media*

### **3. Taxes**

- Taxation on the annual gaming revenues (amounts of stakes – profits)
- Taxation rate 2003/2004:
  - ✓ FDJ: 69.1 %
  - ✓ Casino games: 57.2 %
  - ✓ Horse betting: 51.6%
- VAT for operators, intermediaries, professionals of national lottery: 19.6%

## APPENDIX 5

### II. Barriers

#### A. Legislation enacted

Applicable laws and specifically relevant provisions	Barriers to free movements of gambling services	Justifications for continuation of barriers
<p>12/07/01983 Act on games of chance</p> <p>29/12/84 Act, art.42</p> <p>1978 decree</p> <p>1/04/1985 decree, art.18 referring to decree of 9/11/1978 on the organization and exploitation of lottery games</p> <p><u>1/04/1985 decree, art 1: <a href="#">this has been amended by a decree of 17/02/2006 which imposes on the FDJ to respect 4 objectives</a></u></p> <p>Art. 153-2 monetary and financial code (decree 31/12/2005)</p>	<p>Principle of prohibition of games of chance and betting</p> <p>Monopoly of the FDJ on sports betting (other horse betting) and lottery</p> <p>Submission of foreign investments in the gaming sector to authorization of the minister of the economy</p>	<p>Protection of public order</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ensuring the integrity, transparency, trustworthiness of gaming operations and the transparency of their exploitation</li> <li>2) Channeling the demand for games in a circuit controlled by the public authorities, in order to prevent the risks of fraud and crime et to fight against money laundering</li> <li>3) Set a frame to the consumption of games in order to prevent the development of addiction</li> <li>4) Ensure that under 16 y. old are not encouraged to play</li> </ol>
<p>1907 Act on casino</p> <p>1920 Act (thermal stations)</p> <p>1934 decree</p> <p>1959 decree on procedure of authorization to open casino</p> <p>Art. 153-5 monetary and financial code (decree 31/12/2005)</p>	<p>Exploitation of casinos subject to strict conditions</p> <p>Monopoly on slot machines</p> <p>Submission of foreign investments in the casino sector to authorization of the minister of the economy</p>	<p>Stakes to good causes</p> <p>Prevent gambling addiction and money laundering</p> <p>No justification for slot machines monopoly</p>
<p>1891 Act on horse betting</p>	<p>Principle of prohibition of horse betting</p> <p>Derogation granted by the agriculture ministry to PMU (exclusivity also online)</p>	<p>Improvement of the horse race</p> <p>Stakes to charity and good causes</p> <p>Protection of players</p>
<p>1836 Act</p>	<p>Principle of prohibition of lotteries</p> <p>Exception: charity and FDJ monopoly</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ensuring the integrity, transparency, trustworthiness of gaming operations and the transparency of their</li> </ol>

## APPENDIX 5

		<p>exploitation</p> <p>2) Channeling the demand for games in a circuit controlled by the public authorities, in order to prevent the risks of fraud and crime et to fight against money laundering</p> <p>3) Set a frame to the consumption of games in order to prevent the development of addiction</p> <p>4) Ensure that under 16 y. old are not encouraged to play</p>
Art. L.121-36 consumer code	<p>Prohibition of advertising operations if there is a stake or if purchase is compulsory</p> <p>FDJ monopoly on lottery and sports betting</p>	Public order , consumer protection

### B. Draft legislation

### C. Self-regulation

Applicable norms and specifically relevant provisions	Barriers to the free movement of gambling services	Justifications for continuation of barriers
FDJ internal rules	<p>Prohibition to play on non residents</p> <p>Online exclusivity</p> <p><i><b>Authors' comment: This is not a matter on which the Française des Jeux is able to decide unilaterally. It is therefore dealt with in other passages of the Final Report.</b></i></p>	
Internal rules of the advertising bureau	Promotional lotteries subject to strict conditions	Consumer protection
Distance selling federation code	Promotional lotteries subject to strict conditions	Consumer protection

### D. Jurisprudence

Court decision and relevant excerpts	Barriers to the free movement of gambling services	Justification for continuation of barriers
Court of first instance, Paris, 8/07/2005, summary proceedings, confirmed by Court of Appeal, 4/01/2006	Principle of prohibition of betting, PMU exclusivity	<p>Public order, preventing fraud (reference to Trucy report)</p> <p><u><a href="#">Our comments/precisions:</a></u></p>

## APPENDIX 5

<p>(Zeturf)</p> <p>Malta established online horse betting operator condemned to stop offering online services to French citizens</p> <p>French legislation restricts free movement of services; overriding reason of general interest; improvement of the race; consistent with EC law</p>		<p>The order against which the appeal was lodged omitted to examine the consistency of French gaming law with EU law and Gambelli.</p> <p><u>Although the Court of Appeal raised this legal issue, it did so very superficially.</u> Indeed, the Court admitted that the French horse betting monopoly granted to the PMU was contrary to the freedom to provide services contained in article 49 EC Treaty.</p> <p><u>However, it considered that this restriction was justified by the need to safeguard the public order.</u> According to the court, the aim is both to fight fraud and offenses, and to limit gambling opportunities.</p> <p>These justifications are indeed valid under European law, but they must rest on factual assessments (Gambelli).</p> <p>The Court of appeal failed to proceed to such an assessment.</p> <p>Although the court mentioned the Trucy report, <u>it did not refer to its most critical part on the French gambling policy.</u></p> <p>The Court of Appeal hereby missed the opportunity to refer the matter to the ECJ and to open up the French gambling market.</p> <p>Authors' comment: This is purely the opinion of the stakeholder.</p> <p>This decision has been enforced in accordance with the Brussels regulation 44/2001.</p>
<p>Supreme Court, criminal chamber, 15/2004</p> <p>Games of chance prohibition does not apply to gaming machines offered on fairground attractions</p>		
CE, 3/10/2003	Casino authorization subject to strict conditions	Protection of public order
CE, 15/05/2000	FDJ monopoly	Protection of public order and

## APPENDIX 5

monopoly may restrict the free movement of services and freedom of establishment in the EU; overriding reason of general interest; no disproportion		<p>security, of consumers</p> <p>Our comments (also see above, European law chapter on France) :</p> <p><u>If it were seized today, the same court would probably declare the monopoly contrary to EC law.</u></p> <p><b>Authors' comment:</b> <i>This is purely the opinion of the stakeholder.</i></p>
CE, 7/06/1999  1891 Act grant large powers to the government concerning the organization of horse betting	<p>Principle of prohibition of lotteries</p> <p>Authorizations granted by the agriculture ministry to PMU</p>	Stakes to good causes
Supreme Court, criminal chamber, 15/12/1997  In the absence of Community harmonization, Member States retain the right to limit or prohibit lotteries, even if they come under art. 49.	Principle of prohibition of lotteries	Public order
CE, 22/03/1978	'National lottery' monopoly: extensive interpretation allowing a diversification of games offered	Public order
CE, 17/03/95	'National lottery' monopoly	Public order

- **There is no 'post-Gambelli ruling' in France** since no court have referred to the ECJ, but a Senate report (Trucy report) points out the inconsistency of the French gaming policy.
- **The FDJ monopoly should in principle be renewed in 2008 in accordance with directive 2004/18/CE on services concessions** which submits them to art.49. Concessions must abide by the following rules:
  - Equality of treatment
  - Transparency: ECJ Telaustria case (C 324-98)
  - Proportionality

**Authors' comment:** *This subject lies outside the scope of the terms of reference of our Study.*
- **The European Commission did not launch any infringement proceedings against France at its last infringement meeting last April.**
-

## APPENDIX 5

---

### GERMANY (comments)

### THE NETHERLANDS (comments)

- page 563 (and several other pages in the report): "It is said that foreign operators are not discriminated against, since both foreign and domestic operators can equally obtain gaming licenses"

This statement, which was indeed repeated by several courts, is only true in theory.

Article 1 under a of the 1964 does indeed not discriminate between domestic and foreign operators but in reality, after expiry of the sportsbetting and racing license only the domestic (Dutch) operators will be eligible to get the license when it is up for renewal.

Please note that this reasoning has not (yet) been tested by any Dutch court. Currently several cases in this respect are pending at administrative court level to challenge the discriminatory gaming license allocation mechanism.

Despite the fact that European and national public procurement rules may not apply, the fundamental concepts of transparency (Telaustria and Coname judgement), non-discrimination of applicants (Gambelli judgement) and fair competition always apply.

If, in practise, foreign applicants are de facto (not de iure) excluded from the licensing process than this exclusion goes against the principles set out in, inter alia, paragraph 71 of the Gambelli judgement.

Please also compare the pending cases Sorrichio and Palazzese

(c-359/04 and c-360/04) at the EcJ and the pending case Commission vs Italy which deal precisely with this issue. In Italy, the licenses for racing were again granted to the existing Italian operators without any form of tender or de facto opportunity for foreign operators to obtain a license.(for the position of the Commission on this matter (see 2004/c217/27).

Further I do refer to the official note under the Ladbrokes Supreme Court case NJ 2005/404 page 47 remark number 4 in which the legal commentary clearly states that the sportsbetting license should - not only in theory but also in practise- be open for other applicants.

This is surely not the case in Holland because the government takes the position that the license, although it expires every 5 years, has a "permanent nature" and therefore can not be taken by any other entity than the existing Dutch foundation.

Preference was given to the outgoing license holders (Lotto, Sci Games) without an objective justification. The government feels it has discretionary powers to grant a license to the outgoing Dutch licensees and no allocation mechanism has therefore to be taken into account, effectively blocking access to the exclusive licenses.

This very crucial matter was completely left out of the report. I feel this issue is a crucial and essential part of the current debate in Holland and cannot be left unspoken.

**Authors' comment:** *The issue of discrimination against "EU-foreign" operators is implicitly dealt with in the Final Report, where we discuss the Dutch jurisprudence holding that the Dutch licensing scheme is not discriminatory. As to the distinction between statutory and other normative material, on the one hand, and its practical application to individual Dutch and foreign operators on the other hand, the analysis of discrimination in the Final Report is in principle limited to the former.*

- page 573 "This draft legislation has generated fierce criticism in the Dutch Raad van State"

And even more criticism from the European Commission (Gunther Verheugen) which do not seem to be included in the report. Reference is made to the documents which were sent to you on 5 May.



## APPENDIX 5

---

**Author's comment:** *Observations made on behalf of the European Commission about draft legislation of a Member State cannot be characterised as authoritative determinations of compatibility or incompatibility with European Law.*

- page 585 "barriers to the free circulation of services (...) Foreign or domestic providers, who act as intermediaries or offer games of chance on Dutch soil must possess a Dutch gaming license"

Not only the abovementioned categories need a license (which are de facto always granted to the outgoing Dutch licensees).

Even if an operator is not present in any way on Dutch soil current case law seems to suggest that "passive" availability of gaming opportunities abroad are illegal.

Please also note that the Dutch on-line offering will be available for non nationals (see remarks page 572).

This seems to be an additional restriction and goes against the principle of reciprocity.

**Authors' comments:** *This view of the stakeholder has not yet been tested before the Dutch courts.*

- page 597 "barriers to the free circulation of betting services"

Add: Preferential treatment for outgoing national operator upon expiry of license. No level playing field in the allocation mechanism.

Procedure is non-transparent and discriminates de facto (not de iure) between existing Dutch operator(s) and potential market entrant(s) from other Member States.

**Authors' comment:** *The issue of discrimination against "EU-foreign" operators is implicitly dealt with in the Final Report, where we discuss the Dutch jurisprudence holding that the Dutch licensing scheme is not discriminatory. As to the distinction between statutory and other normative material, on the one hand, and its practical application to individual Dutch and foreign operators on the other hand, the analysis of discrimination in the Final Report is in principle limited to the former.*

### SPAIN (COMMENTS)

- Spain, p 721

Money laundering is already harmonized in the EU Union.

In November 2005 the EU Commission stated in its comments on the Dutch Gambling Bill that "The Commission notes however that gambling and gaming services are regulated in all 25 Member States in view of protecting the same public interest objectives. For example, as regards the prevention of economic crime and money laundering, the Commission has not identified valid justifications why the Dutch legislator might believe that it is necessary to restrict all cross-border gaming services offered by licensed suppliers legally established in another Member State where they are subject to appropriate controls. Such a possible justification appears even less founded if one considers that, in the context of Community law, Article 12 of the Money laundering Directive 91/308/EEC, as amended by Directive 2001/79/EC, obliges Member States to apply provisions of this Directive to all professions and categories of undertakings which engage in activities which are particularly likely to be used for money-laundering purposes

**Author's comment:** *Even if this statement concerning the Netherlands is considered as relevant to Spain, observations made on behalf of the European Commission about draft legislation of a Member State cannot be characterised as authoritative determinations of compatibility or incompatibility with European Law.*

## APPENDIX 5

---

### EUROPE

European State Lotteries and Toto Association  
Brussels  
02 June 2006

Dr. Winfried Wortmann

Dear Mr. Cottier,

I am writing to you as President of European Lotteries, the association of the European State Lotteries and Toto companies representing 74 organisations across Europe, on the subject of the 'Study on Gambling in the Internal Market of the European Union', which is currently being carried out by your institute.

As you know, European Lotteries and its member organisations have – unlike some other stakeholders – substantially contributed to the study and would like to continue doing so, now that the final draft version has been published.

While some of our national member organisations (like France, Germany, Ireland, Greece, Netherlands, Czech Republic, Finland, Norway, Denmark etc.) have been able to submit some written observations on the draft final study by 22 May, we feel that this very tight deadline did not leave us sufficient time to analyse and comment on all aspects – especially the economic parts of the study – that are relevant to our activities and interests.

We would therefore appreciate being given the opportunity to provide you with more detailed comments in the coming weeks.

Until then, we would ask you to take into consideration the following observations, which are based on our initial analysis of the study:

- In our view, the legal part of the study contains a great number of inaccuracies, which we will be happy to point out to you once we have received feedback from all our members.
- European Lotteries sees it as a shortcoming that the economic part of the study is almost solely based upon secondary literature from Anglo-Saxon countries.
- European Lotteries feels that the three scenarios depicted in the economic part of the study show a certain tendency towards privatisation (establishment rather than cross border). We would like to point out that this is not in line with the ECJ case law (in particular Läära, C-124/97, and ANVA, C-410-04).
- The study pays no attention to the economic cost of the social and health effects of gambling.
- The study pays no attention to the risks of illegal gambling and criminal involvement.
- The study does not point to impact of certain partially-applicable EU directives (such as the Money Laundering Directive, which is not applicable to remote gambling).

We apologize for the delay of this comment and look forward to being in contact with you moving forward.

## APPENDIX 5

---

### EUROPE

GLI Europe B.V.  
22.5.2006

Roger Farrell

#### **GLI's Response to the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union prepared by the Swiss Institute of Comparative Law**

##### **Introduction**

Gaming Laboratories International wish to thank and congratulate the Swiss Institute of Comparative Law for the conduct and preparation of this definitive work on the European Gambling Industry.

As far as we are aware this the first time such a study has been done and will provide significant benefit to the participants in the industry.

It will also provide the basis for a better understanding of the dynamics of the Gambling Industry in Europe.

We would hope that this work is only the start of further studies by the Institute into the operation of the Industry.

##### **Background**

Gaming Laboratories International Inc. (GLI) began operations in 1988. It has eight gaming equipment test and evaluation laboratories around the world. These offices are situated in:

New Jersey, Nevada and Colorado in the USA;  
Gauteng in South Africa;  
South Australia and New South Wales in Australia; and  
The Netherlands and Italy in Europe.

There are more than 300 staff across the eight laboratories, and they provide services to more than four hundred Regulatory Administrations and more than 400 manufacturers and suppliers of gaming equipment.

All of GLI's laboratories have been accredited to ISO 17020 and ISO 17025. In Europe this accreditation was performed by the Raad voor Accreditatie (RVA) organisation in The Netherlands. The RVA conducts follow-up audits on a two yearly cycle.

The RVA is a signatory to the Multi-Lateral Agreement (MLA) - an agreement between European Union members who have signed the European Co-operation for Accreditation, for the acceptance of each other's accreditation certificates. GLI's certifications should therefore be acceptable to all Gaming Regulators in Europe as each country in the EU has signed the MLA Agreement.

In addition, the two European labs – GLI Europe and GLI Italia have applied for accreditation to EN 45011. It is expected this will be completed by the end of the third quarter 2006. This application for additional accreditation is in response to requirements found in a number of the EU gaming laws.

GLI's role in the industry is to certify that the gaming equipment submitted to its laboratories meets the requirements set out in the regulatory documentation governing the operation of a particular regulatory environment. This certification leads to an approval by the Regulator for that equipment to be used in their jurisdiction.

## APPENDIX 5

---

Consequently GLI only operates where there is a requirement by a Gambling Industry Regulator for assurance that the equipment to be used in their Jurisdiction meets the required Public Policy and Technical norms and standards and where the Regulator will accept the certification documentation from a third party private organisation.

In Europe, GLI provides such services to the Gaming Regulators in the following countries:

- The Netherlands;
- Denmark;
- Sweden;
- Finland;
- Lithuania;
- Slovenia;
- Croatia;
- Italy
- Greece;
- Spain.

In addition GLI also provides services to Norway and Switzerland.

### **The Scope and Objective of the Study**

Accompanying this paper is a set of slides prepared using PowerPoint, which have been developed and used over the past ten years in numerous presentations to and discussions with regulators.

The slides provide the following start points:

#### ***Slide 1***

A basic model of the Gambling Industry

It consists of four elements

- Regulation where the documentation required for the running of the industry is created and maintained;

- Administration where the Industry is managed;

- Manufacturer and supply of the equipment necessary for the operation of the Industry;

- Operation where the public revenue generating activities of the Industry are conducted.

In the centre we have the Focus of the Regulator which determines the shape and structure of the Industry

#### ***Slide 2***

This slide sets out the two basic focus elements which govern a Regulated Gambling environment.

- Collection of tax;

- Protection of the player.

In addition to these, regulators in our experience, have also included capital investment, employment, and infrastructure development as parameters in the development of the regulatory structure and documentation.

#### ***Slide 3***

This slide sets out the primary documentation elements required for the running of a regulated Gambling environment.

- The Act(s) or Law(s) are seen as providing the legal basis for the operation of the Industry;

- The Regulations provide the framework for the operation of the Industry;

## APPENDIX 5

---

The Rules and Technical Standards provide the details for the “day to day” operation. The difference between the three levels is in the degree of difficulty in making a change to a documentation set, and the amount of detail a particular set contains.

### **Slide 4**

This slide sets out the areas of Regulatory Administration.

### **Slide 5**

The primary area of concern when speaking with any regulator is the need to ensure that there is clear understanding between the parties; that the words being used and the ideas being discussed are understood to have the same meaning by all parties.

Turning to the Study, we find the purpose has been set out in the Executive Summary as follows:

“The purpose of the study is to evaluate how the differing laws regulating on-line and off-line gambling services, as well as games in the editorial content of the media and certain types of promotional games, impact on the smooth functioning of the Internal Market for these and associated (e.g. media, sports, charity, tourism) services and thus could restrict the economic and employment growth associated with such services.”

The Executive Summary goes on to provide further detail of the objectives, including:

The provision of details of the pertinent national rules and laws;  
The description of the expected cross border developments in each of the nominated market sectors;  
The determination of the existence and nature of any Internal Market Barriers in the nominated market sectors.

The Sectors nominated are

Betting services  
Bingo services  
Casino services  
Gambling services operated by and for the benefit of recognised charities and non-profit organisations  
Services relating to gambling machines placed in locations other than casinos  
Lottery services  
Media gambling services  
Sales promotion services

### **Additional Sectors for review**

When this is compared with the framework set out in the presentation, it can be seen that the Purpose and Objectives do not refer to the administration of the industry nor to the manufacture and supply of goods and services.

Given the Objective is to look at how the laws impact on the “*smooth functioning of the Internal Market*”, some review of how these laws are implemented and administered would need to be conducted.

We would suggest that this could be seen as part of a follow-up project to this study.

This area is of particular interest to GLI as we have found a number of instances where the regulatory environment is structured so that we are either unable to provide services or that the regulatory

## APPENDIX 5

---

requirements for the provision of our services are so complicated as to make it economically non-viable.

In some countries, the law governing the conduct of the certification process state that the test laboratory shall be physically located in that country. Based on our reading of the law, we believe this is true for the Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary.

Slovenia's laws were worded in a similar manner. They have been recently altered but still make it very difficult for a non-resident organisation to provide services economically.

In a number of countries including Belgium, The Netherlands and Slovenia, the law is imperfectly applied. Local laboratories are permitted to operate without fully complying with the law while an outside laboratory is required to fully comply, i.e. according to the Law a laboratory must be Accredited by an independent Accreditation Agency but the government appoint body does not have such accreditation.

There are also instances of conflict of interest where the laboratory is either owned by the government and sets the "rules" as well as conducting the testing processes, or the laboratory is owned by an organisation providing goods and services to the industry.

In Germany, the law relating to gaming machines outside a casino mandates that the criteria is set by and the certification shall be done by the Federal Institution for Physics and Techniques.

### **Economic Activity**

The Study is structured to look at the economic activity concerned with the player interface, i.e where the player is parted from his/her money, the government begins the collection of its taxes and the operators make a profit.

The numbers provided in the Study indicate that this is a significant economic sector and given that there has been little if any work done on understanding this area, the information provided in the Study is and will be of significant benefit.

In the same vein, given the apparent size and complexity of the manufacture and supply of goods and services to the gambling industry, we would like to suggest that there is also a need to look at the economics of this area and how the laws and their implementation and administration impact on the "*smooth functioning of the Internal Market*" in this area.

### **Definitions, Communication and Understanding**

Turning to the last slide in the presentation, one of the most significant problems we have in speaking with regulators is ensuring that both sides of the discussion understand each other clearly and fully.

An example of this in the Study is the definition used at 1.2.1 on page vi of the Executive Summary

Even if not all Member States have a legal definition of the concepts of "Games of Chance" and "Gambling", in most European countries (Austria, Belgium, Czech Republic, Estonia, Finland (under the generic term of lottery), Germany, Greece, Hungary, Ireland, Latvia, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia), 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.

The first important element characterising a game of chance is that of stake money. The second essential characteristic of a game of chance is the element of chance. Success or loss must depend completely or predominantly on coincidence and not on abilities and knowledge. Success is considered to depend in any case on coincidence, if the relevant aspect is the occurrence of an uncertain event.

## APPENDIX 5

---

Here it is stated that a game of chance is defined as *a game that offers an opportunity to **compete** for prizes*.

If this were true then a single player playing a gaming machine where the result is based on selection of a random number would not be gambling. There is no competition involved.

The other problem we face, particularly in Europe, is one that arises from the translation of regulatory documentation from one language to another.

In our environment – the test and evaluation, and certification of gambling equipment, this is of considerable significance.

For example, when the Italian Comma 6 decree was first translated the law used the words *vincita* (win) and *premio* (prize) to refer to two different situations.

In the law a *vincita* had to be equal or less than 50 euro and a number of *premi* made up a *vincita*. In the original translation, the English words were used randomly and inter-changeably, leading to some initial confusion.

We also had problems arising from the translator changing the structure of the documentation, which led to rules being applied to elements where they should not have been.

We would like to suggest that some information be provided in the Study as to the original languages of the submitted documents and the translation processes (if any) that the documentation has been put through.

We note that a number of the elements in the Legal Section are in French. Is it intended that these remain in French or will there be translations made for the final version of the report?

### **Legal Documentation Review**

One aspect of the review of the legal documentation that I did not see in the Executive Study, was comment on the volume and complexity of the laws in each of the countries reviewed.

The prime example here is the set of documentation presented for the sixteen German Lander. It could be said that the sheer volume of words is a factor in disruption of the Internal Market and the prevention of any additional participation by outsiders.

Our experience in dealing with those aspects of the regulatory documentation that affect our business activities – Technical Standards and Requirements and the Public Policy requirements that are to be applied to the gaming equipment (hardware and software), is that there are numerous examples of the complexity leading to:

- Conflicting requirements

- Requirements that cannot be tested or evaluated in an empirical manner.

### **Methodology**

We would like to suggest that some more detail is provided with regard to the composition and profile of the (approx.) 200 stakeholder replies that were received.

Given the significance of the Study, we feel that providing a basis for a high level of confidence in the data and information, is important.

## APPENDIX 5

---

### Powerpoint-Representation

#### Slide 1

Operation		Regulation
	Focus	
Manufacture & Supply		Administration

#### Slide 2

##### Gaming Industry Focus

- Tax
- Player protection

#### Slide 3

Regulatory Environment  
Documentation

- Act
- Regulations
- Rules
- Technical Standards

#### Slide 4

- Regulatory activity
- Maintenance of regulatory documentation
- Licensing
- Approvals
- Procedural review
- Inspection and Audit

#### Slide 5

- Area of Concern
- Definitions and Language set



### EUROPE

#### IFHA

International Federation of Horseracing Authorities, Paris

22.5.2006

Maurits Bruggink

#### **IFHA Response to the Draft Study of Gambling Services in the Internal Market**

Although the International Federation of Horseracing Authorities<sup>15</sup> (IFHA) has not been consulted so far, we want to express our concerns about the draft Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, in particular relating to its scope and lack of economic research.

There has been no political will for an EU initiative in the gambling sector at the Edinburgh Council in 1992, and everything suggests that this remains unchanged. We refer to the recent opinion by the European Parliament on the proposal for a Services Directive and the Member States Council submissions on this proposal. We therefore believe that a study should have focused on the possibilities to maintain national jurisdictional integrity.

Furthermore, the European Court of Justice has provided criteria for compatibility of national gaming laws with the EU Treaty. We believe it is up to national courts, and not a consultancy to interpret the compatibility of national legislation with the EU Treaty and European case law. We disagree with the consultant's hypothesis that its 'listing' of EU case law and its comparison with national legislation can be "neutral".

The IFHA also wants to express its concern about the lack of research and substance with regard to the economics of horseracing and the impact that changes of betting regulation would have on the financing of this sector. The general absence of economic data already undermines the relevance of the study and we believe that the proposed economic scenarios have no justification. Moreover, the study focuses on the chances in gambling volumes and has no eye for the employment involved.

The IFHA is also concerned about the predominant use of English language scientific material for the economic report. The reason that was given by the consultants at the public hearing on 8 May – no translations of other material was provided – is unacceptable.

The IFHA also questions the predominant use of statistics by one gaming consultant firm. Several of our members are rejecting the data provided for their country.

The IFHA has invited its members in EU member states to comment individually on the country reports on national regulation and economics.

#### **Financing of horseracing**

Horseracing in the EU (as in most other countries in the world) is largely financed from betting revenues. The figures below give the total and relative revenues from betting to racing in some EU member states, in euros for the year 2004. The IFHA does not (yet) have (complete) information available for the other EU Member States and applicant countries that are not listed below.

---

15

The IFHA is the single representative body for the global racing industry with membership comprising the racing authorities in over 50 countries, including all the main racing nations. It was formally established in 1993 to harmonize the rules of member countries regarding breeding and racing in order to maintain the integrity of each and protect the welfare of industry participants both human and equine. It now also elaborates common principles on wagering.

## APPENDIX 5

Country	Betting Turnover	Returned to Racing	% Returned to Racing
<a href="#">FRANCE</a> *	7,771,104,627	600,759,233	8
<a href="#">GERMANY</a> * ***	213,996,558	26,545,113	19
<a href="#">GREAT BRITAIN</a>	16,058,591,924	169,557,350	4/1.1/0.25**
<a href="#">GREECE</a>	328,722,181	16,436,109	5
<a href="#">IRELAND</a>	2,494,613,327	876,717	0.03
<a href="#">NORWAY</a> *	317,376,224	52,998,000	17
<a href="#">POLAND</a>	4,913,006	567,959	11.5
<a href="#">SWEDEN</a> *	1,185,404,000	118,679,000	10

- \* - includes trotting
- \*\* 4% return from pari-mutuel betting, 1% from fixed-odds betting, 0.25% from exchange betting
- \*\*\* - includes pari-mutuel betting only

As the draft study indicates, three different forms of betting are authorised in the whole or parts of the EU. Pari-mutuel betting exists in every member state except those where betting is prohibited. Fixed-odds betting on horseracing is authorised in the UK, Ireland, Belgium, and Germany. Exchange betting is only authorised in Ireland and the UK.

As figures above illustrate, the returns to racing of fixed-odd betting are generally much lower than the returns of pari-mutuel betting. The return to racing of exchange betting is minimal.

The IFHA figures show that the possible authorisation of fixed-odd betting in countries where horseracing is financed through an exclusive pari-mutuel system – through liberalisation of gambling services in the EU for example - would have serious negative consequences for the financing of this sector in those countries.

Unfortunately, the draft study failed to address this crucial matter. For example, the study failed to comment on the effects of changing betting laws in Belgium, where the introduction of fixed-odd betting had dramatic effects on the national racing industry. Considering the important relation between (the different forms of) betting and their financial contribution to the horseracing industry, the study should have investigated this.

The study also failed to address the potential effects that exchange betting would have on the racing industry. Not only are the returns to racing of this betting form minimal, it also allows for the betting on horses to lose. This has enormous potential effects on the integrity of the sport, its image and therefore the bettor's interest in horseracing. These are reasons for which every government in the world, with the exception of Ireland and the UK, has prohibited this form of betting.

The study also fails to address taxation and the quantitative effects this may have on the betting turnover. Tax changes in various countries have proved the great price-demand flexibility. This study should have compared tax ratios and the effects of taxation on cross-border betting.

### Employment

Unlike other forms of gambling, betting on horseracing generates considerable employment, in particular in rural parts of the country. The following figures indicate the direct and indirect employment in horseracing in a number of EU member states and applicant states. The IFHA does not (yet) have information available for the other EU Member States and applicant countries. The UK figures are provisional figures

## APPENDIX 5

<i>Country</i>	<i>Direct Employment</i>	<i>Indirect Employment</i>
<b><u>Austria*</u></b>	<b>508</b>	<b>n/a</b>
<b><u>Belgium</u></b>	<b>3 046</b>	<b>2 000</b>
<b><u>Cyprus</u></b>	<b>1 264</b>	<b>n/a</b>
<b><u>Denmark*</u></b>	<b>5 515</b>	<b>n/a</b>
<b><u>France</u></b>	<b>39 439</b>	<b>8 797</b>
<b><u>Greece</u></b>	<b>873</b>	<b>250</b>
<b><u>Germany</u></b>	<b>7 270</b>	<b>2 000</b>
<b><u>Ireland</u></b>	<b>14 458</b>	<b>2 700</b>
<b><u>Italy*</u></b>	<b>9 750</b>	<b>n/a</b>
<b><u>Netherlands*</u></b>	<b>1 250</b>	<b>100</b>
<b><u>Poland</u></b>	<b>1 314</b>	<b>600</b>
<b><u>Slovakia</u></b>	<b>350</b>	<b>50</b>
<b><u>Sweden*</u></b>	<b>5 343</b>	<b>4 852</b>
<b><u>Czech Republic</u></b>	<b>1 842</b>	<b>224</b>
<b><u>Turkey</u></b>	<b>17 676</b>	<b>13 000</b>
<b><u>United Kingdom</u></b>	<b>64 840</b>	<b>23 000</b>
<b>Total for these 16 countries</b>	<b>174 738</b>	<b>n/a</b>

- \* - includes trotting

### IP Rights

The IFHA expresses its concern about the lack of reference to the horseracing's claim on intellectual property rights on racing data and images and their use by betting operators.

Racing data have an important economic importance to the financing of racing and requires a substantial effort to collect, verify and present. Betting operators base their business model on this data and the rights holder should have the right to control the use of them. This is particularly relevant with respect to cross border use of racing data.

Unfortunately, the Internet enables the use of the racing product for betting purposes without compensation to the rights holder (the racing industry). Some member states even seem to promote such practices, the reason for which the IFHA has lodged a complaint with the European Commission against Malta.

## APPENDIX 5

---

The IFHA therefore regrets the absence in the study of a thorough analysis on racing data, its use by betting operators and the intellectual property rights involved.

### IFHA Position on cross border betting

In view of the great importance of this matter, the IFHA has agreed the following basic principles to be respected concerning the provision of cross-border betting services, see annex<sup>16</sup>.

1. no one should be permitted to offer betting possibilities on races without having the express agreement of the racing authority staging those events or the rights holder of the racing data and pictures.
2. no one should offer betting possibilities to people living in countries where it is forbidden by law.

### Conclusion

The IFHA believes that betting regulation belongs to the national jurisdictional integrity of each country, including EU member states. We therefore have objections to the scope and mission of the study, which should have been about the protection of this integrity.

The IFHA calls upon regulators to study and act against any form of unauthorised betting, in particular cross border betting. This would include taking action against member states that allow and promote unauthorised betting, like Malta.

The IFHA believes that the proposed draft study lacks any economic assessment of betting regulation on the horseracing industry, in particular in relation to its financing, the effects on employment and the use by betting operators of racing's intellectual property.

The IFHA rejects the study's attempt to analyse the compatibility of national law and regulation with EU (case) law. We believe this should be left to the European Court of Justice and national courts. A consultant's analysis is bound to be subjective.

\*\*\*\*\*

### Annex

#### Article 28 of the IFHA International Agreement on Breeding, Racing and Wagering

- I. *In the International Agreement the term wagering shall be taken to include, without limitation, totalizator, pari-mutuel, fixed-odds or any form of bookmaking and/or betting exchange operations by whatever means (including, without limitation, electronic and telecommunications media through the Internet, interactive TV, telephone, mobile phone and other "hand-held" devices).*
- II. *Each signatory of this Article shall respect the jurisdictional integrity of every other signatory in the provision of wagering on racing.*
- III. *The use of racing events, pictures and data relating thereto for wagering purposes shall only be made with the express consent of the organisation staging those racing events and/or its authorised licensees and franchisees and/or other relevant rights holders.*

---

<sup>16</sup> Article 28 of the IFHA International Agreement on Breeding, Racing and Wagering, see annex.

## APPENDIX 5

---

*Wagering opportunities shall only be offered in another country with the express consent of that country's relevant governmental authorities, if required, and in compliance with the legal and regulatory requirements of that country.*

- IV. All signatories to this Article shall inform their respective governments or governmental supervisory institutions about their adoption and observance of this Article and, subject to paragraph VI of this Article, shall undertake all possible efforts to lobby for legislative and/or regulatory support of this Article and to prevent wagering operators based in its jurisdiction from acting in breach of paragraphs III and IV of this Article.*
- VI. Where a signatory to this Article is a body that does not have direct control over wagering then the obligations of this Article shall be read as being a commitment of best endeavours to promote respect for the Article within its jurisdiction.*
- VII. The signatories to this Article shall strive to ensure complete integrity and security of their respective operations. Every effort will be made to ensure that wagering will be conducted fairly and not used as a means for any illegal activities, in particular, for money laundering.*

## APPENDIX 5

---

### AUSTRIA

Automatenverband AG  
22 May 2006

Helmut F. Kafka

With pleasure we registered, that you listed many of the obstacles in existence in Austria, as well as in other countries, which are in contrary to the target of a free market within the EU, according to the Treaty and the targets set in Lisbon.

Our association would support any advances and initiatives for a free market and regulation stretching over national borders, especially for amusement type gambling with small stakes and small prices, which should be kept clearly distinct from the classical casino type and the remote gambling with high stakes and high prices.

Especially this type of low impact gambling, whether online or offline should in our opinion be regulated soon in the same manner for all 25 members countries.

Contrary to the opinion expressed by you in the study about the future of remote and land based gambling, we do see and expect, that remote gambling in any form will reduce land based gambling in medium and long term considerably, as well as diminish the profits and taxes from classical gambling machines very noticeably.

We extremely regret the very unpleasant fact, that in the SICL report about Austria, the translation of "Spielautomaten" is portentously incorrect: you translated it as "Gambling machines" - however it means "Amusement machines"! Gambling machines would be "Glücksspielautomaten or Geldspielautomaten" and would exclusively be games of chance with monetary prizes to win.

As we must expect, that your study will be the base for references and many future decision in matters of any form of gambling by the commission for many years to come, we emphasize the importance of correct definitions, explanations and especially translations of what is discussed about and referred to in the study.

**Authors' comment:**

*This observation raises a terminological issue which is dealt with heterogeneously in various jurisdictions. No single term has the same meaning throughout the Internal Market. We have chosen to use the expression, "gambling machine" as a generic term encompassing all machines the players on which are engaged in gambling in the broad sense which defines the scope of our Study of Gambling Services. Nevertheless, where particular terminology is employed in a particular Member State and the particular question under discussion clearly concerns a particular type of machine, we have endeavoured to use more precise terminology. In the case of Austria, we have thus used the term "gaming machine" in contexts where play on a machine cannot result in winning a money prize.*

## APPENDIX 5

---

### AUSTRIA

Casinos Austria AG  
22 mai 2006

Mag. Dietmar Hoscher, Mag. Josef Leutgeb

(traduction en français par les auteurs du rapport)

#### 1. Introduction

Casinos Austria SA estime que l'Institut Suisse de Droit Comparé n'a pas investi suffisamment de moyens financiers pour réaliser une étude à grande échelle sur les caractéristiques économiques et juridiques des jeux de hasard en Europe.

Il ressort cependant de la consultation du Rapport préliminaire que la qualité de celui-ci, en particulier pour ce qui concerne le rapport juridique, a été très influencée par les limites de l'Institut en termes de ressources humaines et financières. Il en résulte qu'il est tout à fait incompréhensible que l'Institut Suisse de Droit Comparé ait refusé un grand nombre d'offres de participation d'acteurs académiques et privés. Ont ainsi par exemple été refusées les offres autrichiennes de participation scientifique au motif que « l'Institut Suisse de Droit Comparé doit respecter le principe de l'égalité de traitement et doit, de ce fait, refuser l'ensemble des propositions de collaboration ». Il était dès lors très important pour l'Institut Suisse de Droit Comparé « de réaliser l'étude en interne, de façon à écarter tout soupçon de parti pris ». Cette explication étonne d'autant plus que l'argument de l'impartialité est peu convainquant au vu de la désignation de l'Université de Salford et des Professeurs Eadington et Thalheimer comme sous-contractants en charge de l'étude économique.

A l'occasion de la rencontre des parties prenantes du 8 mai 2006, les auteurs de la partie économique du rapport ont indiqué (en anglais) que leurs travaux ont été réalisés exclusivement sur la base de la documentation disponible en anglais - les Professeurs Eadington et Thalheimer relevant que les données disponibles dans une autre langue n'avaient pas été prises en compte. Cette démarche n'est pas conforme aux principes fondamentaux de la recherche scientifique.

Au final, le choix des partenaires de l'étude ainsi que la façon de procéder pour la réalisation de l'étude laisse planer de gros doutes quant à son objectivité. Le taux de retour très limité des questionnaires, 20%, laisse également à penser que l'étude présente nécessairement un caractère subjectif.

Une participation constructive des parties prenantes n'est pas envisageable dans le court délai de réponse qui leur a été imparti par l'Institut Suisse de Droit Comparé. En effet, les parties prenantes n'ont eu qu'un mois à compter de la publication du Rapport provisoire pour faire part de leur prise de position motivée, et ce alors que le Rapport ne fait pas moins de 1500 pages. De même, la suite de la planification du Rapport semble calculée de façon extrêmement courte dès lors que l'Institut Suisse de Droit Comparé dispose de neuf jours pour consulter et intégrer l'ensemble des prises de position des parties prenantes dans le rapport définitif. Reste à voir dans quelle mesure un tel exercice aura été possible.

Malgré le court délai imparti, Casino Austria SA a pu relever un certain nombre d'erreurs dans le rapport juridique ainsi que dans les données utilisées pour le rapport économique. Ces erreurs doivent, selon Casinos Austria SA être rectifiées avant communication à la Commission :

#### 2. Partie juridique de l'étude consacrée à l'Autriche

##### 2.2. Les opérateurs dans le domaine des jeux de hasard

L'étude indique que seul un opérateur est autorisé dans le domaine des casinos (voir p.XV de l'executive summary). Il n'existe pourtant en Autriche aucune disposition légale prévoyant que les douze licences doivent être accordées à un opérateur unique. Au contraire, toute entreprise est libre

## APPENDIX 5

de postuler pour obtenir le bénéfice de l'exploitation d'un casino dans le cadre de l'arrivée à échéance d'une licence et pour obtenir le bénéfice de son renouvellement. L'hypothèse étant que cette entreprise remplit bien les conditions financières et juridiques de la loi sur les jeux, en particulier les conditions fixées au §21 Abs. 2. La concession ne peut ainsi être attribuée à un concessionnaire qui

1. a la forme d'une société par action dont le siège est en Autriche,
2. n'a pas d'actionnaires majoritaires dont on peut craindre qu'ils ne permettent pas de garantir une certaine fiabilité politique,
3. a un capital social d'au moins 22 millions d'euros et dont les ressources légales sont établies de façon appropriée,
4. a un dirigeant justifiant d'une formation, d'une compétence et d'une expérience appropriée pour mener à bien cette activité et qui ne fait l'objet d'aucune mesure d'exclusion au titre du §13 du Code professionnel de 1973, BGBl. Nr. 50/1974, et
5. dont on peut penser à la vue des différentes données (expérience, connaissance, capital propre) qu'il garantira le respect des dispositions légales afférentes à la protection des joueurs tout en apportant le maximum de ressources (par le biais de prélèvements sur l'activité des casinos) possible à la collectivité territoriale dont il relève et,
6. la structure du groupe de sociétés auquel appartient le concessionnaire ainsi que la part du propriétaire dans ce groupe ne doit pas faire obstacle à la surveillance efficace du concessionnaire.

Chaque candidat qui remplit les conditions ci-avant énoncées a la possibilité de postuler pour obtenir une concession. Il en résulte que l'affirmation suivant laquelle il n'existe qu'un seul opérateur compétent pour les jeux de casinos en Autriche est inexact.

***Authors' comment:** nous avons voulu dire ici qu'à l'heure actuelle seul un opérateur intervient sur le marché des casinos et que l'ensemble des douze licences d'exploitation lui ont été attribuées.*

### 2.3. Structure de la propriété de Casino Austria

A la page XLII de l'*Executive Summary*, l'Institut Suisse de Droit Comparé indique que le secteur des casinos est sous le contrôle du Gouvernement en Autriche. Il est beaucoup plus exact de dire que la République Autrichienne, représentée par le Ministre d'État pour les finances, est l'autorité de surveillance du secteur des jeux de hasard. Les propriétaires de Casino Austria SA sont au contraire des sociétés, personnes privées. La République autrichienne détient indirectement un certain nombre de parts sociales de Casino Austria SA sans pour autant atteindre la minorité de blocage (25,1%) et sans garantir une influence dominante de la République d'Autriche.

***Authors' comments:** la phrase, «propriété du gouvernement et sous son contrôle», qui se trouve à la page xlii de notre rapport final couvre des situations hétérogènes dans lesquelles les opérateurs de casinos ne sont pas traités de la même façon que des entreprises totalement privées.*

### 2.5. Les appareils de jeux, les automates de jeux ne se trouvant pas dans les casinos

Selon les auteurs de l'étude, le nombre des appareils de jeux situés hors des casinos sont limités entre trois et huit. Il faut toutefois souligner qu'il est possible de prévoir un nombre de machines plus important par le biais de dispositions étatiques, comme c'est par exemple le cas dans le land de Vienne et que cette possibilité est déjà utilisée.

Le §15 Abs. 2 de la loi administrative de Vienne prévoit ainsi que la limite du nombre d'appareils de divertissement et machines à sous à deux appareils pour chaque lieu d'événement ne vaut pas pour certains quartiers du centre de la ville ((par exemple pour les administrations locales à Laaerwald (§6



Abs. 2 Z 2) ou dans le « Volkspraters »<sup>17</sup> (§ 6 Abs. 2 Z 1) (voir annexe ./4)). Dans ces parties de la ville sont proposées plusieurs centaines de d'appareils par lieu d'événement.

*Authors' comments: cette levée de la limitation du nombre des appareils de jeu ne constitue pas une barrière au marché et n'a donc pas été relevée.*

### 2.6. Vue d'ensemble de la jurisprudence

Il manque une décision centrale du Tribunal administratif dans le panorama de la jurisprudence relative aux barrières (p. 35 et s) : le 8.9.2005, ce dernier a affirmé que le Poker est un jeu de hasard et non un jeu d'habileté (voir annexe 3).

Il y a eu une lutte de longue haleine tant en jurisprudence qu'en doctrine sur la nature du poker ; d'aucun contestait ou, au contraire, arguait de sa qualité de jeu de hasard. Jusqu'à présent aucune étude portant sur les qualitatifs et quantitatifs de la part du hasard (s'agissant par exemple de la distribution des cartes) par rapport aux autres facteurs dans ce jeu n'avait été menée. Tel n'est désormais plus le cas : l'autorité administrative de première instance a rendu un avis concernant l'influence des choix de jeu dans les variantes du poker « Seven Card Stud Poker », « Texas Hold'em » et « Five Card Draw » et conclut au fait que ces variantes présentent les mêmes traits essentiels que le jeu du Poker. L'avis établit que la possibilité d'obtenir une combinaison escomptée de deux à cinq cartes est quasiment nulle. Cette possibilité d'obtenir la distribution de cartes escomptée (qui est donc quasiment nulle) conduit néanmoins le joueur à réfléchir à la répartition possible des cartes cachées à tel ou tel autre joueur. Dans les jeux de „Seven Card Stud Poker“ et „Texas Hold'em“, les joueurs reçoivent des cartes dont le contenu est dévoilé aux autres joueurs. Cela ne change rien au fait que le résultat dépend de façon prépondérante du hasard ; la possibilité de bluffer ne retire par ailleurs pas au jeu son caractère de jeu de hasard. Pour finir, c'est le hasard qui est à l'origine de l'attribution d'une combinaison avantageuse de cartes lors de leur distribution.

Il en résulte que les variantes du poker „Seven Card Stud Poker“, „Texas Hold'em“ et „Five Card Draw“ relèvent du monopole des jeux de hasard de la République d'Autriche.<sup>18</sup>

On peut remarquer de façon générale qu'ainsi que l'a relevé l'Institut Suisse de Droit Comparé en plusieurs occasions, il existe des différences de définition pour de mêmes jeux entre les pays, tout comme des différences en terme de fiscalité, de normes sociales, *et cetera*. L'Institut Suisse de Droit Comparé utilise également des définitions qui ne peuvent pas être utilisées dans l'ensemble des pays membres ; le poker est ainsi qualifié de jeu d'adresse. Cela entraîne des difficultés pour la comparaison entre les différents pays.

*Authors' comment: les jeux de poker sont intégralement traités dans la seconde partie consacrée à l'analyse économique et n'ont rien à voir avec la première partie consacrée à l'analyse juridique.*

## 2. Partie économique de l'étude

Contrairement à l'étude juridique, l'étude économique paraît tendancieuse à Casino Austria SA

Le choix du partenaire fait pour l'étude économique est étonnant. L'Université de Salford était originellement le seul partenaire retenu pour la réalisation de l'étude économique. Toutes les autres universités et institutions privées s'étant proposées pour coopérer ont été déboutées au motif pris que toutes les propositions de collaboration devaient l'être pour écarter tout soupçon de subjectivité. Il fallait à cet effet que l'étude soit réalisée intégralement en interne. La charge de l'étude économique a

<sup>17</sup> Il s'agit d'un parc d'attraction permanent situé à Vienne.

<sup>18</sup> Cette décision est également absente de la partie économique de l'étude qui qualifie le poker de jeu d'adresse, ce qui l'exclut du domaine de compétence de la République d'Autriche.

entre temps été en partie déléguée aux professeurs Eadington et Thalheimer qui l'ont réalisée sur la base des données qui leur ont été transmises par l'Université de Salford. En lien avec l'assertion du représentant de l'Institut Suisse de Droit Comparé dans le cadre du meeting des parties prenantes du 8.5.2006, d'après lequel seul les sources doctrinales en anglais ont été prises en compte, la tendance retenue par l'étude économique est nette et ne doit en aucun cas être utilisée comme fondement pour une décision de la commission.

### 3.1 Scénario pour l'avenir

Les scénarios proposés apparaissent, à la vue des critiques déjà émises, peu pertinents. Il nous semble que le choix des scénarios a été réalisé de façon arbitraire. L'application des règles générales de l'économie de marché à un marché aussi sensible que celui des jeux de hasard ne nous semble pas admissible. Manquent la prise en compte d'autres perspectives, telle celle de la défaillance du marché ou encore la théorie des biens publics.

Une étude économique à grande échelle ne peut pas se fonder sur la seule prise en compte du chiffre d'affaire et de l'espoir de gains pertinent pour une branche donnée.

### 3.2 Recherches sur la protection des consommateurs

Ainsi que l'indiquent justement les auteurs de l'étude, les politiques fiscales sont un argument insuffisant pour justifier le choix de structures monopolistiques. Au contraire, il est possible de justifier un monopole ou des mesures restrictives au regard de la jurisprudence *Gambelli*<sup>19</sup> de la CJCE en arguant de la protection de l'ordre public et social ou encore de la protection des consommateurs. Casinos Autria SA a donc engagé des recherches relatives aux questions de la protection des joueurs et à la prévention du jeu compulsif. Sur ce point, l'Institut Suisse de Droit Comparé a indiqué que les recherches sur l'addiction aux jeux et la prévention de l'addiction ne relevaient pas du mandat qui lui avait été confié. Suivant Casino Austria AG, les jeux de casino ne créent une dépendance non liée à une matière dont il résulte des obligations de protection à la charge des opérateurs de jeux de casinos et des opérateurs de paris sportifs. Cette opinion se retrouve également dans la littérature spécialisée (voir annexe /6). Le fait que cette question essentielle n'ait pas été traitée est incompréhensible dès lors que cette étude peut être utilisée par la Commission européenne comme le fondement d'une législation (visant la libéralisation).

## 3. Résumé

Pour finir, il faut noter que le rapport juridique inclut des erreurs / approximations quant au contexte des jeux de hasard et des paris sportifs. La présentation n'est pas totalement à jour dès lors qu'elle n'inclut pas un certain nombre de nouveautés (ex. la décision du Tribunal administratif du 8.9.2005, les nouveautés fiscales dans le domaine des paris sportifs en date du 1.10.2005).

La partie économique comporte des fautes et des négligences presque impardonnables qu'il s'agisse de l'approche économique théorique retenue ou encore de la subjectivité de l'étude. L'objectivité globale de l'étude doit être remise en question. Il en résulte que selon Casino Austria SA, l'étude en question ne peut constituer une base adéquate pour l'adoption d'une nouvelle législation communautaire.

**Authors' comments :** *in so far as the observations of this stakeholder have not been specifically taken into account in the preparation of the Final Report, they are either accounted for by comments included above or amount to statements of position which do not warrant any comments on our part.*

---

<sup>19</sup>

EuGH vom 6.11.2004, C-243/01, *Rs Gambelli*.

### 5. Anlagenverzeichnis

- . /5 Extrait de la loi sur les prélèvements étatiques ;
- . /6 Une édition spéciale Clinicum (Conférence Consensus) sera communiquée sur papier  
*(Authors' comment : this lengthy but possibly useful document will be forwarded to the European Commission along with the Final Report)*

Beilage . /5

**BGBI I 2005/105**

### Article III

#### **Modification de la loi sur les prélèvements étatiques (Gebührengesetzes) de 1957**

La Gebührengesetz de 1957, BGBI. Nr. 267/1957, modifiée par la loi fédérale BGB 1 I Nr. 100/2005 disposera :

*1. § 28 Abs. 3 prévoit:*

« (3) Dans le cadre de paris sur des événements sportifs, le contractant et l'intermédiaire sont responsables solidairement du paiement de la taxe ; il en va de même pour les jeux de hasard du contractant et de l'organisateur du jeu (§ 1 Abs. 1 GSpG). Dans le domaine des paris et des jeux de hasard, l'intermédiaire et l'organisateur doivent cotiser directement pour le versement de la taxe (§ 31 Abs. 3). L'activité de l'intermédiaire pour l'application de cette disposition est celle de recevoir et transférer les enjeux ainsi que celle consistant en toute collaboration réalisée en vue de conclure un paris »

*2. § 33 TP 17 Abs. 1 Z 6 lautet:*

« 6. Les paris conclus à l'intérieur du pays à l'occasion d'un événement sportif, sauf dans le cadre du Toto  
.....2 % de l'argent versé par le joueur

Un pari doit être considéré comme conclut à l'intérieur du pays lorsqu'il a été organisé à l'étranger depuis l'intérieur du pays (§ 28 Abs. 3) ».

*3. § 33 TP 17 Abs. 3 supprimé.*

*4. Le § 37 inclut désormais le sous section (Abs) 15:*

« Le (15) § 28 Abs. 3 et le § 33 TP 17 Abs. 1 Z 6 tels que prévus dans la loi fédérale BGBI. I Nr. 105/2005 entrent en vigueur le premier octobre 2005 et sont applicables pour l'ensemble des obligations de versement de prélèvements nées après le 30 septembre 2005. § 33 TP 17 Abs. 3 tel que prévu dans la BGBI. I Nr. 105/2005 est applicable pour les obligations de versement de prélèvements nées avant le premier octobre 2005 ».

## APPENDIX 5

### AUSTRIA

Ministère des Finances  
22 mai 2006

Peter Erlacher

(traduction en français par les auteurs du rapport)

Le Ministère fédéral des finances prend la position suivante à l'égard du Rapport préliminaire:

#### 2) Quant aux opérateurs dans le domaine des jeux de hasard

Concernant l'affirmation selon laquelle l'Autriche n'autorise l'intervention que d'un seul opérateur dans le secteur des casinos, il convient de renvoyer au §§21 ff GSpG (Loi sur les jeux de hasard) qui prévoit entre autres dispositions les conditions requises pour l'octroi d'une concession d'exploitation d'un casino.

Suivant le §21 Abs. 2 GSpG, une concession ne peut être accordée qu'à un concessionnaire qui :

- 1- a la forme d'une société par action dans le siège se trouve en Autriche,
- 2- n'a pas d'actionnaires majoritaires dont on peut craindre qu'ils ne permettent pas de garantir une certaine fiabilité politique,
- 3- a un capital social d'au moins 22 millions d'euros et dont les ressources légales sont établies de façon appropriée,
- 4- a un dirigeant justifiant d'une formation, d'une compétence et d'une expérience appropriée pour mener à bien cette activité et qui ne fait l'objet d'aucune mesure d'exclusion au titre du §13 du Code professionnel de 1973, BGBl. Nr. 50/1974, et
- 5- dont on peut penser à la vue des différentes données (expérience, connaissance, capital propre) qu'il garantira le respect des dispositions légales afférentes à la protection des joueurs tout en apportant le maximum de ressources (par le biais de prélèvements sur l'activité des casinos) possible à la collectivité territoriale dont il relève et,
- 6- la structure du groupe de sociétés auquel appartient le concessionnaire ainsi que la part du propriétaire dans ce groupe ne doit pas faire obstacle à la surveillance efficace du concessionnaire.

Le § 21 Abs. 4 GSpG prévoit qu'il est possible d'accorder au maximum douze concessions. Ces douze concessions ne peuvent être accordées qu'en répondant aux exigences fixées par le §21 Abs. 2. La GSpG n'inclut aucune disposition prévoyant que les douze concessions ne doivent être accordées qu'à une seule et même personne. Il est donc possible à tout candidat privé de postuler pour obtenir le bénéfice d'une concession non encore accordée ou d'une concession qui s'est libérée dès lors qu'il remplit les conditions prévues au §21 Abs. 2. Le nombre maximum de concessions est toutefois à l'heure actuelle atteint. Ces concessions sont accordées pour 15 ans. Le §21 Abs. 5 prévoit également une règle pour l'hypothèse d'une pluralité de candidats au bénéfice de la concession qui remplissent les conditions requises ; dans ce cas, le Ministre fédéral des finances choisit le candidat sur la base du §21 Abs. 2 Z 5 GSpG et accorde la concession à celui des candidats qui, au regard de son expérience, de sa connaissance et de ses fonds propres, est celui qui dégagera les plus de revenus du jeu au bénéfice de la collectivité territoriale (par le biais des prélèvements effectués sur l'activité des casinos), dans le respect des dispositions de la loi sur les jeux de hasard relatives à la protection des joueurs.

*Authors' comment: The Final Report states, at pp. 4 and 16 of Chapter 1 of the 1<sup>st</sup> Part, that the twelve available casino licences ("concessions") have all been issued to this stakeholder. The above observations are not strictly necessary in order to understand the nature of the barrier imposed, but may nevertheless be of interest to readers.*

### 3) Quant à la structure du marché

L'affirmation suivant laquelle le secteur des casinos est détenu par l'Autriche ne peut être comprise que dans la mesure où cette dernière détient indirectement des parts de Casino Austria SA. Le calcul de la participation de Münze Österreich AG, qui est une société fille de la Banque nationale autrichienne, aboutit à la conclusion que la République d'Autriche détient une participation inférieure à la minorité de blocage de 25,1% dans Casino Austria SA.

Suivant le §3 GSpG, l'introduction de jeux de hasard est autorisée sauf disposition contraire de la loi sur les jeux de hasard (ex. exceptions prévues au §4 GSpG). Par ailleurs et dans ce cadre, le §19 prévoit que la surveillance du secteur des jeux relève principalement du ministère fédéral des finances.

L'objectif poursuivi est le contrôle du respect par le concessionnaire des dispositions de la GSpG, des autorisations de concession ainsi que de toute autre décision prise sur la base de la GSpG, de façon à garantir un contrôle renforcé du domaine sensible des jeux.

### 4) Quant aux objectifs poursuivis par la politique fiscale autrichienne

Le rapport préliminaire du 24.4.2006 souligne que l'objectif de la politique fiscale autrichienne est de maximiser les produits fiscaux résultant de l'exploitation des jeux de hasard.

Les § 14 Abs. 2 Z 5 et § 21 Abs. 2 Z 5 GSpG prévoient entre autre qu'une concession pour une loterie ou un casino doit être accordé au candidat qui démontre qu'il est à même de garantir les meilleurs gains fiscaux au bénéfice de la collectivité territoriale en cause et ce, dans le respect des dispositions de la loi sur les jeux de hasard relatives à la protection des joueurs.

Il est clair que les dispositions de la loi sur les jeux de hasard ont en premier lieu pour objet de garantir la protection de l'ordre public, si bien qu'ils doivent être compris comme un élément de la politique de maintien de l'ordre de l'Autriche.

Cela se perçoit dans les conditions strictes posées quant à la personne du concessionnaire pour l'octroi et le maintien du bénéfice de la concession. Il est en effet nécessaire, dans le domaine sensible des jeux de hasard, de mettre en place des mesures rigoureuses. Il s'agit en particulier à la fois de protéger le joueur contre les opérateurs – cette protection est assurée par le biais de dispositions rigoureuses de protection des consommateurs, visant à limiter les détournements et les dommages – et de protéger le joueur contre lui-même, pour encadrer sa participation dans des limites raisonnables et empêcher que son activité n'ait des suites dommageables d'un point de vue social. La seconde condition, qui est moins importante, de la loi sur les jeux de hasard – i.e. l'optimisation des prélèvements étatiques issus de l'activité du casino – ne peut être remplie que pour autant que le bénéficiaire de la concession remplisse les exigences politiques et d'ordre public requises. Il en résulte, ainsi que le prévoit le §21 Abs. 2 Z 5, que la concession n'est pas accordée de façon abstraite à celui qui totaliserait le plus de gains fiscaux, mais à celui qui, concrètement, totaliserait les meilleurs gains fiscaux compte tenu de sa situation financière, de sa connaissance et de son expérience de ce secteur d'activité et compte tenu également de sa capacité à garantir le respect des strictes conditions fixées.

### 5) Les machines de jeux hors des casinos:

Le nombre de machines par opérateur est évalué de trois à huit par opérateur ; pour autant, la loi sur les jeux de hasard ne prévoit pas de limitation quantitative pour la possession de ces machines. Cela vaut tant pour les jeux tombant sous le monopole des jeux de hasard que pour les appareils faisant l'objet d'une exception (désignés « petits jeux de hasard »). §4 Abs. 2 de la loi sur les jeux de hasard prévoit une exception pour tous les jeux sur support d'un automate de jeux quant la mise du joueur ne peut dépasser 0,5 euros et les gains ne peuvent dépasser 20 euros. Ces derniers tombent sous la compétence législative des länder en vertu de l'article 10 bis 15 de la Constitution fédérale et sont donc réglés différemment suivant les länder. Les législateurs des états fédérés sont donc libres de prévoir une limitation quantitative.

### 6.) Aperçu de la jurisprudence

La qualification du poker comme jeu de hasard par l'Institut Suisse de Droit Comparé est contestable au regard de la définition légale autrichienne de la notion de jeux de hasard donnée par le §1 de la loi sur les jeux de hasard et la jurisprudence. Cela est encore confirmé par une décision du 8.9.2005 du tribunal administratif.

Un avis d'expert a été rendu concernant les jeux de cartes "7 Card Stud Poker", "Texas Hold'Em" et "5 Card Draw". L'expert a affirmé, compte tenu des possibilités très limitées d'obtenir une combinaison de cartes favorable, que la probabilité de déterminer quel est le contenu des cartes cachées attribuées à un autre joueur est quasiment nulle. Doit également être pris en compte le fait que l'obtention d'une bonne combinaison de cartes n'est pas le seul élément important ; un autre élément important est constitué par les informations que le joueur peut obtenir en observant les réactions des autres joueurs. Ainsi, il faut tenir compte du fait qu'un joueur, même s'il a obtenu de mauvaises cartes, peut obtenir de bons résultats en bluffant (ce que l'on peut qualifier d'habileté d'un joueur). On pouvait, pour cette raison, s'interroger sur le caractère de jeu de hasard du poker. Néanmoins l'avis de l'expert retient que le hasard joue un rôle prépondérant dans ce jeu en raison des possibilités très limitées d'obtenir une combinaison intéressante de cartes et de l'importance déterminante de cette distribution sur le résultat final du jeu.

Il en résulte que la prise en compte de la jurisprudence autrichienne pertinente la plus récente est nécessaire pour réaliser un état des lieux exact de la situation dans ce pays.

**Authors' comment:** *A determination of how exactly the game of poker should be characterised is not among the aims of our Study and does not appear in the Report. When referring, on p. 19 of Chapter 1 of the 1<sup>st</sup> Part of the Final Report, to the jurisprudence of the administrative courts on this subject, we intend to explain only that, according to the courts, the line between games of chance and games of skill has to be drawn in each particular case, if necessary on the basis of an expert opinion (one was obtained in the case cited by the stakeholder).*

### AUSTRIA

Österreichische Lotterien Gesellschaft m.b.H.  
18 May 2006

DI Friedrich Stickler, Dr. Emil Mezgolits

(translated into English by the authors)

#### 1. Introduction

Firstly, it has to be mentioned that, due to the limited financial resources provided for the Study as well as the small number of responses received from interested parties – 20 % in the legal area and, according to the Study, even less with regards to the economic data –, the Study at hand does not provide an adequate basis for the presentation of fundamental measures in terms of harmonisation and liberalisation at the EU-level.

Additionally, although the Österreichische Lotterien Gesellschaft was listed as a stakeholder, our company was never contacted directly. In fact, we were only included in the questionnaire via the replies of the supervisory authority.

Authors' comment: According to our records, information about our Study and a questionnaire were directly addressed to this stakeholder in June of 2005.

In particular the economic part of the Study demonstrates clearly that basic principles of the gambling market have not been considered –e.g. the principle of pari-mutuel betting (Totalisatorprinzip) or the operation of pyramid schemes (Speisung von Gewinnpyramiden). Furthermore, aspects of public policy and consumer protection have not been taken into account. However, the Study attempts to define the extremely sensitive gambling market as part of ordinary market mechanisms.

While the legal part oversimplifies certain provisions and fails to include essential clauses of the Gambling Act (Glücksspielgesetz) concerning public policy, the economic part of the Study shows a strong tendency to liberalise. Disadvantages of the monopoly system which are presumed by the authors are presented without regard to the gambling market's particularities and the Study favours liberalisation in the new media area by indicating the difficulties that regulation of these sectors has to meet.

#### 2. About the legal part:

*Authors' comment: When reading all of the stakeholder's observations under this point, it is important to remember that the Draft and Final Reports should and do provide a full description of potential barriers to the free movement of gambling services in the Internal Market, without, substantively determining whether or not the relevant norms are actually barriers that contravene European Law. We have restricted ourselves to identifying possible barriers and listing the possibly relevant justifications provided by legislation and jurisprudence.*

In Austria, the Gambling Act (Glücksspielgesetz) regulates all results of play which fall within its legal definition, being games which depend solely or predominantly on coincidence and in which the legally valuable input placed at risk by the player is counterweighted by legally valuable consideration.

Hence, the Gambling Act regulates firstly those permitted lottery games which are listed explicitly. The pari-mutuel sport bet "Toto" as well as "Bingo" represent some anomalies as they are also classified as lottery games and therefore fall under the Gambling Act. Secondly, the Gambling Act regulates the Casino gambling area and thirdly the area named "other lotteries", that is to say charitable gambling for value.



## APPENDIX 5

---

The Competition Act (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) regulates in particular promotional lotteries (Zugabengewinnspiele) which are not allowed to exceed the virtual amount of € 0,36 regarding the stake and € 21.600 regarding the total gain as far as an overall number of 60.000 interest tickets is published. Media occurring at regular intervals are prohibited to even organise these lotteries - for reasons of consumer protection and not by means of the Gambling Act.

As far as the legal part of the Study cites the Gambling Act in extracts, the selection as to the licensing system has been carried out at random. The reasoning provided for the classification of certain statutory provisions as barriers cannot be followed.

For example, the need for a registered office and the numerus clausus of company types provide, with regard to the public-policy-orientated aims of the Gambling Act, an adequate and appropriate instrument to guarantee to the state the best possible way to control licensees.

***Authors' comment** – this stakeholder is clearly confusing the question of the existence of a barrier to free movement of gambling services and/or to the freedom of establishment of providers of gambling services on the one hand, with the possible justification of that barrier on the other hand. The Report separately deals with each of these issues.*

A restricted period during which licenses can be granted, provides to every gambling operator meeting the demands the opportunity to apply for and attain a license after the expiration of the time limit. Therefore, Austrian Administrative Courts have considered the existing federal gambling-monopoly which includes the possibility to issue temporary licenses as the least interfering measure to achieve public policy-aims.

The share ownership restrictions envisaged in section 15 of the Gambling Act – contrary to the authors view – do not create an absolute prohibition, but also serve the purpose of enabling the Federal Government to supervise and monitor. For policy reasons of public order, the Federal Government is entitled to make a large number of checks and supervisory investigations, many of which are not mentioned in the legal part of the Study (e.g. the right under sec. 14 of the Gambling Act to check the subject of any business transaction conducted by the concessionaire, its standard terms of contract and lottery draw regulations, and even the minutes of company meetings that considered lottery business).

The designation of sec. 16, par. 14 of the Gambling Act as a barrier to the free movement of services is completely unintelligible as the provision does not contain an obligation to contract but provides a means to create employment for the handicapped in the field of licensed tobacco trading (Bereich der Trafikanten).

***Authors' comment:** For the reasons set out in the Austrian national report that is included in Chapter 1 of the 1st Part of the Final Report, we disagree with the stakeholder's view of the effect of this provision. That it has the additional effect of creating employment for persons with disabilities is a (hitherto untested) possible justification that Austria may wish to raise in respect of the maintenance of this barrier.*

With regards to sec. 3, read together with sec. 14 of the Gambling Act, the Study talks about the "maximisation of tax revenue", thereby ignoring the original terms of the statute speaking about the "optimal tax revenue". This means that within the context of the granting of a license it is assumed that the optimal tax revenue, not the highest, will be realised. This interpretation is supported by the prevailing legal teaching as well as jurisprudence. Furthermore, according to the materials of the law-making process, public-policy aims clearly outweighed fiscal aims. Just as little, the other conditions set up by sec. 14 of the Gambling Act have been considered in the analysis of the Study, that is to say the requirements of a licensee's solvency, a concise company structure, a supervisory board and a manager who is qualified in the gambling area.

Concerning the references to case-law, the quoted citations and remarks create a false impression as in each of the cases before the Administrative and Constitutional Court (Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof) there was an urgent need for public policy measures. Fiscal aspects were only examined with regard to their compatibility with public policy, although the courts came to the



## APPENDIX 5

---

conclusion that they constitute a positive side-effect. This interpretation is consistent with the ECJ's prevailing jurisprudence, in particular with the judgement in Schindler.

Besides, the courts have always emphasised the licensees' responsibility for the gamblers, regarding public policy as well as financial matters.

Hence, applicants not meeting the demands did not obtain a license.

As to the judgment of the Austrian Federal Supreme Court (Oberster Gerichtshof) of 14 March 2005, it has to be mentioned that said case was related to foreign law, as German law and consequently German restrictions imposed on the gambling market had to be applied.

The comments in the Executive Summary concerning the existing justifications in terms of EU-law completely or at least considerably fail to consider fundamental decisions which favour a monopoly, e.g. Schindler, Läärä and Anomar, and merely mention those passages of the Gambelli-decision critical to a monopoly. Additionally, the decisions taken by the Austrian Courts are abbreviated and distorted insofar, as they analyse only those passages disapproving of a monopoly and fail to mention that the courts came – after a detailed analysis - to the conclusion that the Austrian system of licensing guarantees the smallest interference with free movement of persons and services (Erwerbs- und Dienstleistungsfreiheit).

In particular the Austrian Administrative Court (österreichische Verwaltungsgerichtshof) came in several fundamental decisions –which are available to the authors of the Study – to the conclusion that the Austrian Gambling Act is completely compatible with EU-law.

In any case, none of the existing decisions say that the Gambling Act aims to achieve the “maximum tax revenue”.

Moreover, the ECJ has – contrary to all other statements – in several decisions assumed repeatedly, that monopolistic restrictions in the gambling market are valid and thus decided that it is to the member states to set up protection mechanisms in the gambling market which are compatible to the state's social and cultural situation and independent from systems set up in other member states. In the Europeanwide context, the system established in Austria, consisting of a federal gambling monopoly linked with the availability of temporary licenses, can only be characterised as a liberal one.

With regard to the considerable remarks devoted to the taxation of licensed gambling in Austria but also in other member states, it has to be put out that these funds serve the common good. The member states decided, not to banish gambling completely in order to prevent a slide into a grey area, as it is impossible to suppress the human desire for gambling entirely. In return, the funds are not applied to enrich single persons, but should serve the common good, e.g. via accrual to the federal budget or by providing “Good Causes-financings”, which cover sports, culture and all kinds of social activities.

From our point of view the legal part of the Study is neither consistent with the realities nor with the decisions of Austrian national courts or the ECJ.

### **3. About the economic part**

Although the Study itself states that less than 20% of the persons addressed answered to the questions posed, it is unintelligible why this part of the Study contains only statements in favour of liberalisation. While it should contain analyses and prognoses based on economic instruments, its statements on the negative influence and characteristics of monopolies and monopolists and its mere assumptions concerning growth rates after a liberalisation are not supported by any statistic data or diagrams.

Being based on Anglophone literature only - a fact that constitutes a considerable insufficiency regarding the intended EU-dimension of the Study - the economic part of the Study raises the suspicion to be written in the interests of those parties which until now were not able to obtain a license and thus push for a liberalisation without recognizing the particularities of the gambling market.

## APPENDIX 5

---

As already mentioned in the legal part in the discussion of the common good-financing, it has to be clear in one's mind that, on the one hand, the beneficiaries of Good-Causes payments – which undoubtedly serve the common good – share the position of public as well as licensed monopolists who, on the other hand, have all profound experience with regard to the opportunities but also the risks the gambling market brings about.

Furthermore, it has to be recorded, that those in favour of a liberalisation all aim to substitute the common good for personal interests. This means that after a liberalisation the rents derived from gambling will not serve the benefit of all persons subject to one or several jurisdictions any longer, but will leave a profit to the single operator only. Thus, single operators will be enabled to assert themselves by means of aggressive promotion and gambles fuelling the market without regard to consumer interests, thereby increasing their shareholder value as well as the decision makers personal income. All the while, the common need to finance Good Causes will continue to exist. Hence, the member states will be forced to raise new taxes in order to secure the financing.

Liberalisation in the gambling market therefore means to substitute the common good for some few private operators financial well-being. However, this result is neither consistent with the aims of national legislation nor with the jurisdiction of the ECJ and the remarks of the Advocate General as well as the senate in the Schindler case.

The statement according to which operators in monopoly structures tend to keep quantity and quality of supplies on a low while keeping the prices up without considering the gamblers' needs is a mere opinion which cannot be based on any actual experience. Thereunto, the following has to be mentioned:

This statement is due to a profound misunderstanding concerning the basic structure of the gambling market.

Firstly, in accordance with the public policy aims of the legislator, the monopoly operators have to keep the quantity as well as the scale of supplies down in order to canalise the human desire for gambling and regulate it instead of encouraging it. Secondly, nothing indicates that the quality of gambles is kept down while the prices are kept up deliberately. To the contrary, the supplies of the monopoly operators have to meet a certain level of quality to further enable them to canalise the desire for gambling and prevent a move towards illegal gambling operators. Eventually, within the gambling market it has to be presumed, that the price to pay for a certain product is connected inseparably with the amount of trophy money available, as high-profit-gambling regularly offers higher gains regardless whether pari-mutuel betting Totalisatorspiele), gaining pyramids with fixed premiums (fixdotierte Gewinnpyramiden) or bonus schemes with fixed premiums (fixdotierte Gewinnpläne) are involved. This characteristic of the gambling market must always be taken into account while analysing the gambling sector from an economic point of view.

As far as the economic part of the Study comes to the conclusion that a liberalisation would open enormous market potential to new operators it has to be said, that in this case, monopoly operators have – contrary to the statements of those in favour of a liberalisation – completely fulfilled their task to control and canalise the desire for gambling. In this sense their practice can be called "Gambelli-proof". This assumed, the Study in itself disproves its claim that the preponderance of public policy aims in comparison to fiscal aims is nothing but a disguise.

Additionally, it has to be criticised that the economic part of the Study contains statements which, in large parts, are diametrically opposed to the literature on gambling addiction and problematic gambling listed in the annex.

Furthermore, outstanding scientists have not been mentioned (e.g. Alex Blaszczynski). Those mentioned have analysed in detail the risks which gambling undoubtedly involves and came – contrary to the Study, which mentions only anxieties and assumptions put out by political decision makers – in general to the conclusion that an increased supply in gambling opportunities, especially without or with too little control, e.g. in the field of unlicensed gambling machines, would lead to immense problems for society in the area of gambling-addictions, thus problematic or pathological gambling.

## APPENDIX 5

---

*Authors' comments: Given the limits of available time and resources, we were obliged to set priorities and concentrated our attention on peer-reviewed publications in the English language. This was the most efficient approach in terms of producing useful data for the present Report. Further investigation, including the examination of peer-reviewed publications in other languages would certainly be desirable.*

It is also untrue that in general less than 1 % of the adult-population is confronted with these problems. International Studies (Meyer & Bachmann "Spielsucht", 2005) show that up to 4 % of the adult-population are affected with these problems unless stringent measures to protect gamblers are taken. Authors' comment: The stakeholder has picked out the figure presented by one publication among many, on a subject that is confronted with severe problems of definition, methodology and availability of data. Refer to Chapter 9 of the 2nd Part of the Final Report.

Furthermore, it is untrue that only Great Britain has institutions for the stationary treatment of gambling-addicts. In Austria, the hospital "de La Tour" has been working for this purpose for a long time.

*Authors' comment: Since the beginning of our Study, we have been keenly aware of the existence of this institution and invited it to contribute on a number of occasions. Unfortunately, we received no substantive reply to those invitations and other Austrian stakeholders did not refer to the work of that institution until this very late stage of the Study. The only Austrian specialists in gambling addiction who did respond to our enquiries are associated with the Beratungsstelle-Therapiezentrum "AS" für Glücksspielabhängige und Angehörige in Vienna and they indicated that they did not have the time and resources that would be needed in order to prepare detailed input to our Study.*

According to the existing psychological knowledge an uncontrolled and un-channelled supply of gambling leads to problematic gambling which can result in gambling addiction to an increased extent. This again has negative consequences for society, such as social exclusion, loss of job and loss of one's financial livelihood just to the point of addiction-related crime. From our point of view liberalisation as proposed in the economic part therefore does not provide an adequate solution for a future regulation of the gambling market within the EU.

### Final Remarks

Our company thus assumes that the proposed fundamental changes of general principles in the EU's gambling market as well as the substantial changes in the legal environment would not lead to an improvement with regard to the consumers and just as little with regard to the member states and the European Union. The only profiteers of such measures of liberalisation would be companies which already try to enter the gambling market in the pursue of their own financial interests without a valid license, the biggest part of them from off-shore-destinations. Furthermore, the complete liberalisation of this sensitive sector would certainly be inconsistent with the ECJ's prevailing jurisprudence on gambling.

Due to the diffusedly reproduced legal position in the legal part and the subjective opinions instead of objective scientific evaluation in the economic part and in consideration of the small number of return information received, the Study is not suitable to provide a basis for a reorganisation of the gambling market within the European Union.

### AUSTRIA

Zeller Hotelbetriebs GmbH Austria  
23 June 2006

Dr. Norbert Gugerbauer

#### Written opinion to the Draft Report “Gambling Services in the Internal Market”

Dear Sir/Madam,

I am representing Zeller Hotelbetriebs GmbH, an Austrian tourism company and applicant for an Austrian casino license. In addition to my oral comments at the meeting of stakeholders of May 8, 2006 in Geneva I address to you in due time the following written opinion:

#### **A. Austrian Law on Games of Chance constitutes a restraint of free movement of services**

##### **1. Legal framework**

The performance of lotteries (and therefore also operating casinos) has to be subsumed under Articles 43 and 49 EC. National rules which prohibit gambling on the territory of a Member State are considered a restraint of free movement of services.

According to § 3 of the Austrian Law on Games of Chance the right to perform gambling is reserved to the Federal State (the Republic of Austria). As result of the Finance Ministry's administrative practise, only one – in terms of Article 86 EC: public – company is authorised to carry out this monopoly. This public company is the Casinos Austria AG. According to the permanent ruling of the European Court of Justice, a service monopoly itself is already considered a restraint of free movement of services. Such a service monopoly requires a particular justification. If a monopolization only serves as a means of securing a source of revenue – as in the particular case –, no justification is given.<sup>20</sup>

Additionally, the provision that a license shall only be assigned to a public company which is registered in Austria (see § 21 (1) 1 Law on Games of Chance) infringes the free movement of services, because a registration requirement simply negates the freedom of service at all. Such a registration requirement would only be lawful, if it could be proved that it is an essential prerequisite for the intended purposes. This reasoning is supported by the *Gambelli* decision<sup>21</sup> whereupon a justification by public interest shall be considered only in a second step.

The European Court of Justice also reasoned in *Gambelli* that the restrictions must in any event reflect a concern to bring about a genuine diminution of gambling opportunities, and the financing of social activities through a levy on the proceeds of authorised games must constitute only an incidental beneficial consequence and not the real justification for the restrictive policy adopted.

---

<sup>20</sup> See ECJ Case C-67/98, *Zenatti*.

<sup>21</sup> See ECJ Case C-243/01, *Gambelli*.

### 2. *The Austrian practise*

Under the current Austrian gambling monopoly those principles are disregarded. Aggressive advertising by monopolist Casinos Austria AG addresses new „customers“ and casino revenues are flowing to a small group of privileged shareholders. Especially in the light of aggressive advertising a possible objection that the revenues would support social activities cannot count, because the favourable financial consequences of gambling for the public purse cannot, therefore, be regarded as overriding reasons in the general interest which are capable of justifying the exclusion from the gambling market of operators from other Member States. Economic considerations alone, however, cannot serve to prevent outright the exercise of the freedom to provide services by operators authorised in another Member State.

According to the European Court of Justice the restrictions must be justified by imperative requirements in the general interest, be suitable for achieving the objective which they pursue and not go beyond what is necessary in order to attain it. They must in any event be applied without discrimination.

In order to justify a restriction on the freedom of establishment and freedom to provide services the Austrian authorities cannot invoke necessity to diminish gaming opportunities or social order, since those authorities tolerate that consumers get animated by the Casinos Austria AG's aggressive advertising to take part in games of chance (by which the revenues flow to the state's treasury).<sup>22</sup>

Furthermore, the restrictions by the Austrian Law on Games of Chance are not applicable without distinction: they do not apply in the same way and under the same conditions to operators established in Austria and to those from other Member States alike and thus have to be considered as discriminatory. To keep the proportionality of the Austrian legal provisions, a variety of more moderate regulations would be thinkable – examples from other Member States are shown in the current Draft Report which therefore would better comply with the principle of proportionality than a factitious limitation to twelve licences according to the Law on Games of Chance.

#### 2.1. *Aggressive advertising by the Casinos Austria AG*

The Casinos Austria AG is permanently carrying out undifferentiated advertising for gambling and rouses the passion for gambling especially among the youth. It is irreproducible why on the one hand the number of casino licenses is restricted to twelve whereas on the other hand the only license holder – Casinos Austria AG – is increasing its promotion activities continuously. In 2003 the first TV spots came up and a nationwide cooperation with McDonald's was initiated to attract the young generation. Today TV spots are shown daily at best time and produce a feeling love of life while at the same time promoting gambling in its casinos. Also, nationwide radio spots are taken out without consideration of protection of minors but with aiming at young consumer groups by the choice of topic and production of such commercials.

According to the Austrian Study on Brands 2004 the Casinos Austria AG's advertising activity reached rank 4 among the Austrian top ten brands. Adding the affiliated company "Österreichische Lotterien" the holding even reached rank 3. The Casinos Austria AG's budget for advertising in 2004 comprised EUR 5.306.000,00 (source: FOCUS Research GmbH).

Facing this development it appears obvious that the real purpose of the Austrian gambling monopoly is rather the source of considerable State revenue. As Advocate General Alber stated in his opinion on the Gambelli decision: *The favourable financial consequences of gambling for the public purse cannot, therefore, be regarded as overriding reasons in the general interest which are capable of justifying the exclusion from the gambling market of operators from other Member States.*<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> See *Gambelli*, Case C-243/01, judgment.

<sup>23</sup> See ECJ 6. 11. 2003, C-243/01, opinion.

The ECJ followed this opinion by ruling: *In so far as the authorities of a Member State incite and encourage consumers to participate in lotteries, games of chance and betting to the financial benefit of the public purse, the authorities of that State cannot invoke public order concerns relating to the need to reduce opportunities for betting in order to justify measures such as those at issue in the main proceedings.*<sup>24</sup>

### **3. Restraint of free cross-border movement of services, especially the restraint of Slovenian competitors to carry out advertising in Austria**

The Austrian jurisdiction also discriminates gaming service providers from other Member States. Especially Slovenian gaming operators are experiencing difficulties in advertising their activities in Austria. While Austria prohibits and prevents foreign gaming operators from advertising their business in Austria, no such ban applies to national operators (the Casinos Austria AG and its affiliates). Austria is clearly protecting the economic interests of national providers and obstructing foreign tourism operators in the single European market.

For example, the Slovenian company “Hit Nova Gorica”, which operates games of chance, is not permitted to advertise its activities in Austria, while no such restriction applies to Austrian operators. Austria is thereby infringing the basic principles of free trade, and in particular Article 49 of the Treaty establishing the European Community, which concerns the freedom to provide services. This operator has already filed a complaint with the European Commission. Furthermore, the infringement of the Treaty by Austria at the disadvantage of Slovenian competitors has so far been subject to three parliamentary questions in the European Parliament directed to the Commission.

### **4. About the infringement of Article 86 (1) EC in connection with Article 43 EC and Article 49 EC in consideration of the proposed Service Directive**

The proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market (Service Directive, COM 2004/2) also covers gambling in principle. By applying the country of origin principle (Art 16 et seqq. Commission’s proposal), Member States shall ensure that service providers are subject only to the national provisions of their Member State of origin. Member States may not restrict the freedom to provide services in the case of a provider established in another Member State. Art 18 of the proposal provides for a transitional temporary derogation of this principle for gambling activities.

In its first reading on 16/02/2006 the European Parliament has amended the Commission’s proposal for a Service Directive (legislative resolution P6\_TA-2006-0061) and has demanded that the Service Directive shall be not applicable for gambling purposes. If the Service Directive comes into force including those amendments, a foreign casino operator respectively gambling service provider has to adjust his actions according to the national rules of the particular location as hitherto. Thus the only consequence of possible non-coverage of gambling by the Service Directive is that as hitherto the particular national rules have to be measured by the Four Freedoms of the European Community (in the particular case especially by the premises of free movement of services and freedom of establishment).

### **B. Austrian Law on Games of Chance constitute an infringement of the rules on competition of the Treaty**

The monopolist Casinos Austria AG is a public undertaking according to Article 86 (1) of the Treaty. The Republic of Austria exerts direct and indirect controlling influence due to its controlling holding and supervisory authority. Additionally the Casinos Austria AG is granted special or exclusive rights according to Article 86 (1) of the Treaty.

---

<sup>24</sup> See ECJ 6. 11. 2003, C-243/01, judgment.

## APPENDIX 5

---

With regard to such undertakings Member States shall neither enact nor maintain in force any measure contrary to the rules contained in the Treaty, in particular to those rules provided for in Article 12 and Articles 81 to 89. Article 86 (1) bars Member States from putting public undertakings into a position where the mentioned undertaking could not be put by its own action without infringing Art 86.<sup>25</sup> Thus the Republic of Austria already infringed Art 86 (1) of the Treaty by rendering monopolist Casinos Austria AG the position where it is infringing the rules on competition automatically.

By granting all twelve casino licenses to Casinos Austria AG and by the so resulting unique market position Casinos Austria AG obtained a monopoly on the Austrian market – thus on a considerable part of the common market. Due to the legal restrictions this position is exerted improperly as Casinos Austria AG cannot satisfy the demand on the gambling market and on the other hand a cutback of this monopoly is barred by law.

Through the exceptionally long duration and exclusively granted licenses to Casinos Austria AG its market position compared to other qualified competitors will be insomuch cemented (even in the unlikely case that the Republic of Austria will grant licenses to other competitors in the year 2012) that competitors will never be able to enter into an efficient competition.

Austria is also infringing Article 12 of the Treaty. As mentioned above, Casinos Austria AG has been granted gambling licenses for six major cities in 1997 (with duration of 15 years) without any public announcement or contract invitation. The sole award of licenses to a state-near monopoly company – Casinos Austria AG – thus is a gross discrimination of all other qualified competitors.

### **C. Amendment of the cited court decisions in the Draft Report**

The Draft Report in its Legal Study 1 correctly states the Decision of the Constitutional Court, 28.2.2005, B 1244/04, wherein the court rejects applicant's complaint of violation of the right of equality of all nationals before the law and freedom of trade. Based on the Federal Minister of Finance's refusal to grant a casino license the court found that the applicant's rights were not so violated.

The Draft Report does not mention the Decision of the Constitutional Court, 28.2.2005, B 1245/05 and should therefore be amended. Even though the Court's ruling is identical to the first one cited, it is directed to a different applicant for a casino license and can therefore support to point out the Constitutional Court's policy which avoids an in-depth examination of cases related to the Austrian Law on Games of Chance and thus ignores due process.

#### **Authors' comments:**

*We were aware of the existence of this decision and decided as a matter of priorities that it did not merit discussion in the Report. A complete analysis of all jurisprudence on the subject of gambling in EU Member States is not among the aims of our Study.*

### **D. Violation of due process by the Austrian Constitutional Court / Article 232 procedure**

By formally rejecting the complaints of two Austrian license applicants in its Decisions of 28.2.2005, B 1244/04 and B 1245/04, the Austrian Constitutional Court violated due process. The complainants raised the question of compatibility of the Austrian Law on Games of Chance with the interpretation of the Treaty – following the above-mentioned reasoning in principle – and requested preliminary ruling of the European Court of Justice according to Article 234 EC.

For giving judgment the Constitutional Court did not consider it necessary to request the European Court of Justice to give a preliminary ruling thereon and thus obviously neglected the clear signs of infringement of the Treaty by Austria. By doing so, Austria violated due process. As a consequence, in a fail-to-act case the matter could be brought before the Court of Justice to have the infringement established according to Article 232 EC.

---

<sup>25</sup>

EJC 1991, I-5941, *Régie des Télégraphes*.

## APPENDIX 5

---

### AUSTRIA

Zentrum für Glücksspielforschung  
Universität Wien

(Written on the instruction of Prof. Gerhard Strejcek) May 2006

#### Translated into English by the authors)

The *Zentrum für Glücksspielforschung* at the University of Vienna has taken note with great interest of the extensive first draft of the Study of Gambling in the Market of the European Union which has been presented by the Swiss Institute of Comparative Law.

We nevertheless take the liberty of again expressing our dismay about the fact that the Swiss Institute of Comparative Law rejected our offer to participate in the Study with the explanation that the principle of equal treatment had to be respected and that all offers therefore had to be rejected; nevertheless – as appears from the Executive Summary – the participation of the University of Salford was accepted.

***Authors' comment:** The tender lodged by the Swiss Institute of Comparative Law named the Centre for the Study of Gambling at Salford University as the proposed sub-contractor, which would take responsibility for the preparation of the economic data and analyses that are of relevance to the Study. This stakeholder does not have the necessary scientific competence in economics to take on that responsibility. Once the Study Contract had been awarded to the Swiss Institute of Comparative Law, it was contractually obliged to gather and carry out the rest of the relevant data and analyses itself, maintaining complete independence from all stakeholders. In these circumstances, it would not have been appropriate to accept any third party offers to participate in the execution of the Study.*

The participation of a national university research institution could have been especially helpful in the presentation of the national legal system, given that the presentation of the national legal system in the first draft of the Study has turned out to be very selective and that it therefore paints an incomplete and distorted picture of essential areas of the national legal system. The draft, in its presentation of the legal system of Austria, thus almost completely fails to address the relevant provisions of sections 14 and 21 of the Gambling Act (*Glückspielgesetz*), which determine the conditions for the issuance of a concession, while the absence of a complete reproduction of these provisions and particularly of their Ratio produces a distorted picture of the framework conditions for gambling in Austria. Extremely restrictive requirements of the operators of „major gambling“ – such as the duty to prove the lawful origins of the share capital of the company and the technical and personal aptitude of the directors – have the purpose of ensuring both individual and objective general player protection, which is an essential precondition to the proper operation of the gambling sector of the economy. Similarly left out of account are the statutory identification and intervention duties placed on casino concessionaries in their dealings with casino patrons, which duties have the purpose of reacting, in terms of prevention as far as is possible, to the development of gambling addiction and the resulting problems for individuals and social policy.

***Authors' comment:** these statutory requirements do not constitute barriers to the free movement of gambling services in the Internal Market and therefore do not call for justification in the Report.*

The Study furthermore employs heterogeneous and inconsistent terminology in respect of gambling machines, which are referred to on the one hand as „gaming machines“, and on the other hand as „slot machines“.

***Authors' comment:** our Study has revealed that there is no uniform terminology for the description of machine gambling services across the Internal Market of the European Union. We have therefore employed phrases which can be easily understood by readers without specialised knowledge of the sector.*



## APPENDIX 5

---

Grounds for uncertainty are equally created in this context by the initial statement that gambling machines outside of casinos are generally not permitted, which is some sentences later (correctly) contradicted (p. 1029).

***Authors' comment:** the initial statement referred to here appears in the Introduction to the Austrian national report contained in Chapter 6 of the 2nd Part of the Report and contains a simplified generalisation which is nevertheless reasonable when the Austrian position is compared to that prevailing in other Member States and which permits a quick comparison of national markets. The statement described by the stakeholder as contradictory appears under point 3 of that national report, which is dedicated to machine gambling outside casinos. That statement contains details of the relevant market sector, namely that very small-scale machines operate in three out of nine Austrian Länder. We nevertheless presume that this obviously baseless criticism of the stakeholder is a result of its failure to read the Report with care, rather than evidence of its bad faith.*

As a consequence of this in part contradictory and in part insufficient documentation of the justifications for the Austrian gambling monopoly, one is presented with a partially distorted picture and therefore a falsified foundation for economic policy decision making.

## APPENDIX 5

---

### BELGIUM

#### Belgian National Lottery 22<sup>nd</sup> May 2006

Karine Vereecke

#### OBSERVATIONS OF THE BELGIAN NATIONAL LOTTERY

Typing errors have been ignored.

The Belgian National Lottery's main criticisms concern:

In general:

- The fact that, indeed according to the (rather biased) terms of reference, the approach has been a purely macroeconomic one, hence that there has only been examined how differing national legislations regulating the different gaming sectors could restrict the economic and employment growth on the Internal Market and that no or anyhow far too little attention has been paid (or could for lack of data and scientific research) to the negative impacts on economy and employment and on social issues as well as wellbeing in general of the European citizens (e.g. the yet to be proven but nevertheless evident causal relationships between increased offer and problem gambling or bankruptcies);
- the fact that SICL, as it had the honesty to mention itself, had to base its legal study upon a relatively limited database (20% of stakeholders contacted). This fact only can make one question the scientific reliability of its results;
- the fact that SICL had to base its economic study upon a relatively limited database (less than 20% of stakeholders contacted and far too little data about the soaring remote gambling sector), so the question arises to what extent the results are reliable. In our view, the risk of distortion is, to say the least, rather high. This fact also raises the question of scientific reliability of its results.
- the (ad hoc?) choice of GGRs (return minus prizes paid out) as parameter of comparison between for-profit and non-for-profit operators. This choice entails an indisputable and enormous distortion, given the enormous difference between pay-out ratios of State lotteries on the one hand and for-profit operators on the other (respectively 53% and 91% on average). This choice results in an absolutely erroneous determination of the market share of lotteries, which, in reality, is about half of what is mentioned in the study on pp. xxxv (23% /v/ 43.7%). (For Belgium, the market share of lotteries in 2000 was estimated by McKinsey to be 16%. A new evaluation is in the process of being determined.)

From a methodological point of view, there should have been chosen for the parameter of net added value (added value less social costs) or, at least, several parameters should have been taken into account.

Another cause of distortion of the market shares "in favour" of the lotteries' sector (as mentioned in the study) lies of course in the fact that researchers disposed of comprehensive figures provided by the state lotteries and very incomplete data for the other sectors especially from the booming remote gambling sector;

- the fact that extensive use has been made of GBGC data for the understandable reason of lack of data provided by primary sources. Nevertheless, considering the background of the people involved in GBGC and their present and past interests, we have to question the reliability of the data originating from that consultant firm;
- the fact that, as the authors rightly pointed out themselves (p. xlvii), important social impact questions and, in particular the issue of the existence and extent of causal relationships between the liberalisation of the gambling market (dramatically increased offer) on the one hand and, on the other, problem gambling, crime and personal and corporate bankruptcies are at present insufficiently documented by peer-reviewed scientific research. One of our other criticisms concerns the fact that, as was admitted in Geneva, only documents in English have been reviewed. Since these socio-economic factors are crucial, it would be absolutely

## APPENDIX 5

---

irresponsible to even consider liberalisation or harmonisation before knowing for sure what could be the extent of the social consequences of such initiatives. On the one hand this fact constitutes a problem for the present study, but on the other it allows us to take note of the fact that, on p. xlvii, last sentence it is implicitly recognised that on the topic of gambling social, political and cultural differences between countries do exist and that they are to be taken into account in the determination of the policies, which implies that the gambling sector should remain a matter for the individual MSs to regulate;

- the same remark goes for the insufficient attention that has been given to the effects of liberalisation on direct and indirect employment, especially in the sector of lotteries;
- p. xxvi, 3.3.1.2, 4<sup>th</sup> dash and p. 908, 2, 3<sup>rd</sup> dash: we would like you to add the very important consideration the ECJ made in the Läära case (41 and 42) about the greater effectiveness, hence the proportionality of a the measure of granting an exclusive licence to a public body which is obliged to pay out all proceeds (cf. your summary on p. 900, last sentence of point 2). This is important enough to be mentioned in the Executive Summary.

**Authors' comment:** *Our failure to include these observations of the ECJ in the passages indicated by the stakeholder is intentional. The criteria which our study has identified make it clear that the discretion of Member States in choosing a level of protection is limited by their need to show that the restriction is based upon sufficient justifications and is proportionate in light of a detailed analysis of the facts and circumstances. Were we to extract from the Läära Case the two paragraphs that are mentioned by the stakeholder and include them in the passages suggested by the stakeholder, it could give rise to the false impression that the maintenance of a monopoly is an inherently proportionate option, without a concrete examination of its in casu justifiability and proportionality.*

- p. xxvii, 3.3.2.2, a), §1: it is often impossible to draw precise distinctions between justification grounds since certain justification contain others (e.g. protection of public order includes a.o. crime prevention) and others overlap (e.g. crime and gambling addiction);
- p. xxxi, 3.3.3.2, p. 913 and p. 916, §2: it seems to us that the statements on these pages are partly based on judgments which are not yet final (i.e. which are still open to challenge or appeal) and even on judgments that have been annulled in appeal, but we trust that the MSs concerned will provide the necessary clarifications (e.g. The Netherlands);

**Authors' comment:** *The purpose of our study is not to cite only decisions of the highest courts of Member States, but to show which arguments have been officially raised. This is essential, in order to provide a complete overview of the arguments which may be cited by authorities and courts as regards the EC law compatibility. The arguments presented by a judge are not the less important because he or she belongs to a court which is not the highest instance. They reflect the current national discussion and are as such of equal importance to those asserted by a national supreme court.*

- p. xxxi, "Insufficiently substantiated choice of a particular national measure": "The suggestion was made that the national legislators should be obliged to set forth in detail their reasons for choosing to impose a particular restrictive measure": By whom and where has this been suggested? Wouldn't such a recommendation by any court constitute a violation of the democratic principle of the separation of powers?

**Authors' comment:** *If courts were not able to require such explanations and presume in default that legislation is invalid, the powers of the legislature would be largely unchecked and the very existence of the judicial branch in a state ruled by law would be seriously undermined.*

- p. xxxvii-xxxviii (concerning the response rate by remote gaming operators): "Because we did not have any information on the size (as measured in GGRs) of the respondents relative to the size of non-respondents, we were unable to use the survey results to estimate the aggregate size of the remote gaming sector in the EU. However, we could draw other conclusions from the survey data based upon the assumption that the companies that did respond are representative of the sector as a whole": such an assumption based on so few information can hardly be seen as a sound basis for scientific analysis;

## APPENDIX 5

---

- p. xxxviii, §3: “Based on overall GGR estimates for the remote gaming sector, the 19 companies that responded to this survey reflect about half of the remote gaming services industry for the year 2004”: How can the researchers be sure that the respondents represent “about” half of the sector? Same remark on scientific accuracy;
- p. xlii, §1: “Most EU countries have a single national lottery at least in part because of a belief that this provides a degree of control so that (...)” and “(...) seeking ways to address the perception – and perhaps the reality – that such machines (...)”: biased wording carrying a value judgment;
- p. 974-975: we are unable to assess whether the chosen assumptions are realistic;
- p. 1008, §1, last sentence: “This suggests that the determination of legislative and regulatory terms governing gambling services industries are going to be characterized by processes that are disproportionately political”: coloured choice of words that suggests that the authors think that this shouldn’t be the case. Such an assessment is not in accordance with the terms of reference. Moreover, if a socially dangerous market like gambling should be subject to a pure market economy approach if any demand in society must be satisfied, then why not liberalise the markets of drugs and hand weapons?
- p. 1008, §3: focus on the beneficial consequences, no attention at all devoted to the detrimental consequences of the so-called “economic benefits” for consumers. Indeed, lower prices, greater product variety, a more “responsive” market and the unmentioned higher prizes are all factors which, according to available scientific research, to worsen the problem of gambling addiction;
- p. 1020 about EuroMillions: it is important to note that this product has created a considerable and continuing cannibalisation effect at the expense of the traditional Lotto games and also that the game is organised by each state lottery on its own territory, each with its own rules, and that there is no cross-border marketing nor sale. Only the prize pool for the prizes in the highest prize tier and the draw are common features;
- p. 1021, §2: “(...) there is a tendency in the EU for government imposed excise taxes to be exceedingly high, (...)”: this wording contains a value judgment;
- p. 1021, last two sentences: “Gambling should be kept relatively unattractive, so it is argued, because if it is made more attractive, more people would get into trouble because of excessive spending on gambling. Of course, high tax rates on gambling services can also create substantial revenues for governments, which suggests that it may be difficult to separate the government’s motivations for such policies.” Insinuating wording suggesting that governments disguise their interest in tax revenue behind social policy concerns. Furthermore high tax rates on gambling services could create substantial revenues for governments but don’t and won’t and this will be increasingly the case because of the substitution in favour of remote gambling and remote betting and the delocalisation to tax havens (proof of this can be found in the Europe Economics’ Report of 22 March 2005) and, in case of liberalisation of the market, due to the enormous differences in tax rates (which the study has recorded itself) applied to land-based operators;
- p. 1354: Quid number of users of prepaid cards for mobile phones?
- Scenarios for the future: since we disapprove of the use of GGRs as research parameter (cf. above, 4<sup>th</sup> observation in general), we hold the opinion that all estimates, in particular of respective market shares are completely distorted, hence we regret to have to reject all estimates, in particular for the lotteries’ sector;
- p. 1435, Discussion, §2: it is illusory to believe and misleading to advance that governments could “capture a portion or conceivably all of the lost Economic Rents back through a bidding process or through taxation. Cf. above observation on the last 2 sentences on p. 1021;
- p. 1444, §3 (“All of these dynamics (...) same extent.”: it is illusory to believe and misleading to advance that “depending on excise tax rates imposed on gambling services industries, revenues to governments would not be reduced to the same extent” [as the reduction rate of economic rents in a liberalised and hence highly competitive market]

## APPENDIX 5

---

Concerning Belgium and the Belgian National Lottery in particular:

- pp. xxvii and xxix, "Proportionality": we refer to the recitals of the law on the National Lottery of 19 April 2002 (p. 29, cf. footnote 12 in this letter) to state that the Belgian government has paid attention to the criterion of proportionality in determining the National Lottery's mission and that the attention devoted by the Belgian "*Cour d'arbitrage*" (+ Belgian Supreme Court) to the proportionality analyses was not so superficial. We refer to the judgment of the *Cour d'arbitrage* of 18-2-1993 referred to in your study on pp. 71-72;

***Authors' comment:** the Draft Report did and the Final Report does, at point c) bb. on p. xxix of the Executive Summary, specify that "Authorities of some Member States, in particular Austria, Belgium, Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands, however, examined proportionality in detail". It would not be appropriate to give more details about the situation in Belgium than about other Member States.*

## APPENDIX 5

---

### CYPRUS

Finance Ministry Nicosia  
22<sup>nd</sup> May 2006

Kika Orphanidou

Dear Mr. Sychold,

Further to our e-mail of 5/5/2006 regarding the above, I wish to forward additional comments on the section of the report entitled "Legal Study Ch.1" and "The Economics of Gambling" which concern Cyprus :

#### 2. (a) Legal Study

##### 2<sup>nd</sup> paragraph of page 78

'Licensed "receivers of collective bets" are required by subsection 3(7) to pay annual licence fee of CYP5,000... According to statistical information received, this is about 1% of the average total sum of tax paid annually by individual receivers. The effective total tax burden on non-horserace pool betting may therefore be considered to amount to 26%'.

**Observation:** In our opinion the conclusion reached in the above paragraph, based on the information given to you by the Ministry of Finance in our letter of 31<sup>st</sup> August 2005, should not be generalized for while the licence fee paid by the receiver remains steady, the betting tax received by the Government varies, and it is currently on the decline.

*Authors' comment: The sole aim of our discussion of taxes levied in relation to gambling services is to be able compare tax levels existing in the various Member States and thereby determine whether those levels are so divergent as to constitute a barrier to the free movement of gambling services in the Internal Market (refer to the end of Chapter 2 of the 1<sup>st</sup> Part of this Report). In order to be able to make such a comparison, we have had to adopt radically simplified descriptions of individual taxes, levies and license fees, which descriptions do not necessarily do justice to the complex circumstances prevailing in Member States.*

##### 2<sup>nd</sup> paragraph of page 86

"The Cypriot law imposes a complete barrier to the supply of any and all such fixed-odds betting services".

**Observation:** The existing legislation was originally created to regulate football and other pool betting conducted by overseas (mainly British) companies. This market, however, has over the years changed with gradual dissociation from overseas and the establishment of local interest companies, offering mainly fixed odds betting. Thus the definition of "collective bet" in the existing legislation does not reflect accurately the betting activity that takes place in the betting industry in Cyprus.

*Authors' comment: our Study is limited to the consideration of the laws of Member States as they stand and does not take account of the manner in which those laws may be applied.*

Consequently, in the new legislation which is currently before the House of Representatives the definition of "collective betting" has been revised in such a way so as to reflect the existing market.

*Author's comment: the draft legislation in question was introduced into the Cypriot Parliament in 2006 and therefore falls outside the scope of our Study. It was furthermore rejected at the committee stage and therefore does not appear in our Final Report.*

## APPENDIX 5

---

### 4<sup>th</sup> paragraph of page 86

"Betting is allowed on international matches involving a Cypriot team, including a national team representing Cyprus, only if the result also depends on at least three foreign teams"

**Observation:** Regarding the above, it is clarified that betting on football matches amongst Cypriot teams or football matches involving the Cyprus national team, is allowed only if it is done in combination with at least three other foreign teams.

4. Finally I would like to say, that in view of the limited information available to you on Cypriot legislation affecting gambling activities, I attach for your information, a copy of the report entitled "Report on the Existing Betting Industry in Cyprus" – "Assessing the Evidence". The above report is part of a study on the betting industry (sports bets and horse racing) in Cyprus, carried out by the consultants Poppleston Allen in collaboration with KGMC Advocates in Cyprus, on behalf of the Ministry of Finance.

***Authors' comment:** The abovementioned document is far too voluminous to be included in this Appendix. However, it appears to be quite useful and we will therefore send the European Commission a copy, along with this Final Report. Readers who wish to access the document should address themselves to the Cypriot Ministry of Finance.*

5. We are at your disposal for any further clarifications.

## APPENDIX 5

---

### CYPRUS

**SAKOP (Association Confronting Social Problems), Cyprus**  
**22<sup>nd</sup> May 2006**

**Nicos Rossos, Loukis G. Savvides**

**ORAL STATEMENT MADE BY THE CHAIRMAN OF “SAKOP”  
AT THE STAKEHOLDERS MEETING HELD IN GENEVA ON 8 MAY 2006**

**We are a Cyprus based voluntary non-profit Association whose mission is to work towards caring of the individual, the family and society in general. We carry out research on social problems and try to promote the application of the measures that need to be taken. Examples of such research are a study for the engagement of old age pensioners in part time productive work, combined with an active life, with opportunities for further education and companionship.**

Other research concerns the beneficial spending of the spare time of Army cadets, in their Camps

**2. *Research of Gambling***

**On the matter of Gambling we have carried out three research studies, with the fourth one due to be completed in about a month's time whilst the first one was submitted to our House of Representatives in 1998. All studies are financed by our own members and none has been paid by the Gambling Industry or any body else.**

**3. *Employment by Casinos would not benefit the economy***

**We were surprised to have heard today about the enhancement of employment through the setting up of gambling services, like Casinos that benefits the economy. I would like to point out that the type of employment Casinos offer concerns mainly low skill jobs like waiters, attendants and the like, such employment does not contribute to any technological development, nor do Casinos employ University graduates. What several of the new EU members need is to attract services and industries with high technology to assist them in “exporting” work of value.**

On the other hand most EU economically developed countries import labour for their lower paid jobs.

In the case of Cyprus we have full employment so we do not need to fill in lower paid jobs as we already have a high percentage of imported labour to gainfully employed population, estimated at between 15% and 20% if illegal immigrants are counted.

So we would not benefit by importing more lower paid labour to fill in Casino employment.

**4. *Encouragement of gambling development should be evaluated against the problems that are created***

**Unfortunately there is no country in which gambling has expanded which has not suffered problems for the individual, the family and society in general. It is not fair or right to say that only a small minority are those that suffer.**

**Statistics prove that anything between 10 to 13 persons suffer from the creation of the problem or pathological gambler. Statistics abound of the percentage of the population that become problem or pathological gamblers. Anything for 1% to 2.5% of the population (Australia etc).**

**Evaluate the costs to the national economy:**



## APPENDIX 5

---

- a) Pathological and problem gamblers
- b) Treatment expenses by the family, relatives and the State.
- c) Hardship to the families – divorces, adverse effects on the children .
- d) The State has to step in to support families that lost their income or properties, especially women and children, so they have to pay support money.
- e) When there is the incidence of crime, the State bears the cost for the police, the judiciary and imprisonments (How much does it cost to keep a prisoner in prison for a year?)
- f) The loss of productivity to Industry
- g) The impact on other Businesses like Restaurants in the periphery of Casinos that suffer or close down because free or undercost food and drinks, that are offered by the Casinos. The Henley Centre study in the UK (BBC News Thursday 2 March 2004) revealed that if Casinos were to increase from 122 to 241 (the unsuccessful bid by the Blair Government) 1.000 pubs would close down.
- h) Other problems, like embezzlement, money laundering, bankruptcies etc (US Government money laundering report on the 22 Casinos operating in the Turkish held area of Cyprus).

In our research we found that 23% of the families that earn Euro 860 per month spend almost half their income on gambling, resulting in deprivation for the wives and children.

Adults 18-65 were found to participate in gambling.

- a. 8% to participate every day
- b. 50% at least once a week
- c. 32% at least once a month

Participation in gambling in Betting Shops (Cyprus has no Casinos).

If more opportunities for gambling were to be provided these figures would certainly increase.

### **5. Underage gambling**

**Our research also revealed that minors 12-17 gamble in Betting Shops:**

- a. 3% every day**
- b. 34% at least once a week**
- c. 26% at least once a month**

**How can a child that participates in gambling every day attend properly to his education?**

**We are in contact with the Gaming Boards of many EU Countries and they all express great concern about the problems created by pathological and problem gambling**

### **6. An appeal to the European Commission**

- a) We propose that the European Commission name an Office in Brussels to which resort can be made against National Governments that fail to protect the underage from participating in gambling. We ask, what kind of European Citizens are we going to make if children are pushed into gambling addiction?**
- b) The European Commission should not stop at the examination of the Barriers to gambling expansion but must also initiate studies on problem gambling and the cost to the individual, the family and the National Economy. Otherwise there will be available only an one sided study.**

**We do not agree that such factors cannot be evaluated. There are several serious studies that have been conducted, let me refer to the "Impact of Gambling" Economic Effects are measurable GAO REPORT, USA.**

**The European Commission must invite the case of problem and pathological gambling and its impact, to be heard.**

**Thank you for your attention**

**(Nicos Rossos)**

## APPENDIX 5

---

### WRITTEN OBSERVATIONS ON THE DRAFT FINAL REPORT

We would like to make some observations on the draft final report, mainly on the information included under Cyprus, but also

#### ***Page 76 General approach to gambling, third paragraph:***

A revision of the legislation to which you refer in paragraph three, has been done with the publication of the Bill under the title "The Betting law of 2006". The Bill deals with the betting in Betting Shops. The Finance Committee of the House of Representatives made the Bill available in a meeting that took place on Monday, 13 March 2006 and efforts were made to have it passed through the House within about a week and before the recess in a few days in view of the new elections of the members of the House. Yet there were strong reactions to the Bill, which contained provisions like "all underage persons are allowed in the Betting Shops, provided they are accompanied by any relative" as well as objections on other provisions and the Bill. We also strongly protested because no time was allowed for public debate (Elections took place on the 21 May 2006). Due to the strong reactions the Bill was not examined by the House before the recess.

Regarding the reference, in particular, "so as to permit the supply of casino gaming, which is presently prohibited" we would like to comment as follows: The Government has officially stated that it has not taken any decision to legalise casino gambling, SAKOP holds a letter to this effect.

Efforts were made in the past to bring the matter before the House of Representatives (1998 and after) but those that advocated their legalisation had stated pullicly (former Minister of Commerce, Industry and Tourism Nicos Rolandis) that the idea stood no chance of being approved by the House, so they did not proceed to submit it to the House.

New efforts by some quarters are currently being made to promote the idea of legalisation and the Cyprus Tourism Organisation had undertaken two studies, one on "The Social problems" and the other on the "Benefits to Tourism".

So a new public debate is expected to start, following the completion of these studies. Studies by other organisations, mainly from NGO's are also to be made public and a public dialogue is expected to start. There is nevertheless considerable reaction from many quarters who support that the socio-economic cost to the individual, the family as well as the National Economy is expected to be greater than the taxes or other revenues that accrue from Casino gambling.

#### **2. Casino employment will not benefit the national economy**

As regards employment it is to be stressed that the limited employment Casinos may create will not contribute in any worth while way to benefit the economy since Cyprus has a high rate of employment and it is estimated that the importation of foreign labour exceeds 15% of the gainfully employed population, some estimates raise it to about 20% (includes the illegal immigrants). Furthermore Casinos mainly employ low grade personnel like waiters, attendants and they do not offer a country any technological benefit. They do not employ University graduates.

With the increasing need for the development of the Services and Industry Sectors of the economy priority should be given in attracting high technology employment.

Casinos cannot be considered as contributors to a country's economic development.

#### ***Page 82 B) DRAFT LEGISLATION***

The reference to legislation being drafted has been dealt with above.

#### ***Page 83 C) SELF-REGULATION***

Self-regulation has not unfortunately been adopted nor any Advertising standards or codes.

## APPENDIX 5

---

### **Page 87 BINGO**

It does not seem to be the case that BINGO falls within the scope of the Lotteries Law. As reported on pages 11 to 13 of our Survey (please see English translation) the Minister of Finance granted a license to the Cyprus Broadcasting Corporation, as it had done before for them to conduct a lottery. They have been conducting a straight lottery called "Pleasant Saturday night" for several years for the purpose of raising funds because their finances are not healthy, they are subsidised by the tax payer for by far the highest part of their receipts.

According to the report of the OMBUDSMAN released 1<sup>st</sup> September 2005, (copy sent to you) the Minister of Finance "indicated in a letter to the Manager of a private TV station that this provision was introduced to the text of the Law with a view to secure revenues for CBC..." (please see page 2 OMBUDSMAN'S report).

As indicated in our Survey (page 11) although the Minister of Finance could have imposed "such terms or limitations that the Minister might consider expedient or necessary" he did not impose any terms. Hence the CBC took advantage and is running Interactive Gambling played by SMS telephones and Computers by ALL ages including minors. In fact as reported by the OMBUDSMAN 40% of the spectators are minors and it is believed that they are also participating in the gambling. According to a report submitted to the British Parliament when BINGO is combined with Interactive Gambling it is considered hard gambling.

On the other hand no control is exercised on BINGO games organised by or on behalf of sporting clubs, contrary to the law and therefore one is not certain where the money goes.

### **Page 88 BINGO**

The CBC Bingo right of Monopoly referred to in paragraph three of our report, we understand is being challenged by another TV station with a recourse to the EU Authorities.

Also the illegality of the CBC in admitting minors (they continue to) is being challenged by SAKOP with an appeal to the Attorney General to institute legal proceedings against the CBC. The Attorney General upon receipt of the SAKOP letter on the 18 April, wrote to the Chairman of the CBC the next day asking him to put his case on our accusations.

## **OBSERVATIONS ON THE ECONOMICS OF GAMBLING**

### **Page 1054 - CYPRUS**

Paragraph two, our research concerns 1010 HOUSEHOLDS not 1010 persons.  
AC Nielsen have corrected the number of children (12-17) who claim that they gamble every week to be 34% instead of 35%.

The figures for adults (18-65) should be:  
8% stated that they participate every day  
50% stated that they participate at least once a week  
32% stated that they participate at least once a month

We have estimated that the underage spend C£11m (Euro 19m) annually gambling in Betting Shops and the Government earns rents of C£2.8m (euro 4.8m) from betting by the underage. We estimated that this sum spent by the underage could pay for the University studies of 1000 students per year.

We are of the opinion that it is worthwhile including the reference that 23% of the households with an income of C£500 per month (Euro 872m) spend half their monthly income on gambling (page 9 our Survey) which no doubt results in real deprivation for the families.

It appears that in several countries people with low incomes spend a disproportionate percentage in gambling. When we conducted interviews at the Regency Casino in Salonica and the Loutraki Casino

## APPENDIX 5

---

in Athens, Greece to find out whether any Tourists frequented them we saw then we saw only low income women. No Tourist was in sight and they said they were not happy gambler at the Casinos, but it appears they were hooked.

Attached are our press releases.

### ***Page 1057 Casino Gaming, paragraph 2: Casino Gambling***

The reference that “talks were held during November 2003 to discuss whether to allow Casinos in the Government- controlled area of Cyprus (i.e the Republic of Cyprus) given the large number of Greek Cypriots crossing into the Turkish held areas to gamble. In addition the government controlled side of the Island has also suffering as a result of following tourism arrival so a casino could tackle both issues with one solution” is false, is not correct.

Statements are made from time to time by the Chairman of the Cyprus Tourism Organisation Mr Photis Photiou who leads the pro-casino campaign who gives inflated figures of Greek Cypriots spending in the Casinos in the Turkish held area. On the 10 November 2005 he gave the press a figure of £40m (Euro 69.2 m) but never any details of how the figure was arrived. The Department of Statistics of the Ministry of Finance has conducted a Survey amongst 3,500 households at the end of 2005 of Greek Cypriots and the total sum spent over a period of 12 months, spent in ALL places of entertainment in the Turkish held area, i.e Restaurants, Pubs, Casinos, Cabarets and other was found to be C£9m (Euro 15.5 m). Earlier surveys conducted by Intercollege and the Central Bank of Cyprus have give even lower figures.

It is clear therefore that there is no argument to support the statement that a Casino should be set up in the area of the Republic of Cyprus because of the money spent by Greek Cypriots in the Turkish held area.

Regarding the movements between the two sides more Turkish Cypriots visits took place to the Republic's area than Greek Cypriots visits to the Turkish held area. During 2005: 2,219,042 visits to the Cyprus Republic area took place by Turkish Cypriots whilst the visits by Greek Cypriots to the Turkish held area were 1,323,307.

Visits by foreign Tourists from the Republic's area to the Turkish held area amounted to only 243,100, mostly for a day and return visit. This compares with the almost 2,500,000 Tourists that visit the Republic of Cyprus area annually.

Furthermore Tourist arrivals during the last three years were:

2003: 2303.247  
2004: 2349.012  
2005: 2470.067

So the reference about falling arrivals (during the last 3 years) is incorrect. The expression “talks were held discuss whether to allow a casino” (page 1057 paragraph two) is not qualified, by whom the talks were held. Furthermore the statement that a Casino in the Republic of Cyprus are would benefit Tourism cannot be supported by our research. We have issued a questionnaire which was completed by a large number of Gaming Boards in the EU Countries and none has supported that Casinos have benefited Tourism. The straight answer to the question was: NO

The main argument advanced in Cyprus against the establishment of Casinos is the harmful effect to the individual, the family and society in General, as well as the negative impact on the National Economy.

### ***Betting on-line Executive Summary***

Although betting on line is not permitted in Cyprus, it is widely practised, the law is unfortunately not enforced.

## APPENDIX 5

---

### ***Socio-Economic Consequences page xlvi, Executive Summary, we completely disagree with the statement***

We completely disagree with the statement that “there is no scientific research that links increased availability of gambling to increases in the rates of problem and pathological gambling”. The contrary has been proved by different studies, namely that increased availability of gambling, increases gambling participation and so the number of people with gambling problems. We refer to the study by Jacques and al in Canada 2000, which states that a great availability of games of chance is associated with an increase in gambling behaviour, in expenditure on gambling and in addiction. A study in Switzerland by Bundolf and Oseik in the year 2001, has demonstrated a higher prevalence rate of pathologic gambling in those cantons where the offer of games of chance is more widespread. We would also like to refer to the studies by Volber and Shaffer et al. 2002.

In fact we are very surprised with the statement that there is no link between increases in the availability of gambling and increases in the rates of problem and pathological gambling.

The Henley Centre study in the U.K (BBC 2 March 2004) revealed that if the number of Casinos were to increase from 122 to 241 (the unsuccessful Blair policy) problem gamblers would increase from 400.000 at present to 700.000 by 2010 (out of this the 100.000 is the “natural” increase without the additional new Casinos)

Problem and pathological gamblers are not created out of the blue. Meeting pathological gamblers as we have done, you feel very sorry for them when they tell you “I am a liar, I lie to my wife, to my brothers in our Company, I am unable to shed the addiction” real story of a young man. It is totally unacceptable to claim that there is no scientific research to support that increased availability of gambling will not increase problem gambling. Our research which has been extended to a large number of European Gaming Boards revealed how very concerned they are with problem gambling.

### TRANSLATION OF NEWSPAPER ARTICLE BY PAVLOS LEMESIS, PUBLISHED ON 16 NOVEMBER 2004

#### MANY HAVE I HURT BY MY COMPULSIVE GAMBLING

##### *John Howard speaks to Journalist Pavlos Lemesis*

I met John Howard (name changed) at dinner at a friend's home last week. He had just completed building of his own home in a Limassol village and is looking forward to spend the next few months in Cyprus. He loves Cyprus and he is a very regular visitor. Next year he plans to retire from his successful practice as a Chartered Accountant he will make Cyprus his permanent place of residence for himself and his wife.

After our pleasant dinner a few friends joined our host at the sitting room and we chatted with John about his new home.

Then the conversation turned to the efforts of some people to promote the legalisation of Casino Gambling in Cyprus. To our great surprise we learned from John that he had been a compulsive gambler and we asked him to tell us his story.

He said he had not gambled for the last 19 years but he added that when he did life was hell. He had been drawn into gambling by "friends" and there was nothing that could stop him from putting his hand on the slot machines and the table games.

His thoughts were always roving around gambling and what combinations he could work out to become a winner. But as it always happens he became the loser. Whatever savings he had evaporated but the pathos would not go away, he had to win he was certain he could win. With no more money in hand he started borrowing. He promised to pay the loans back but with more gambling, more loans were needed. It was then that he started distancing himself from friends who had in vain stood by him to convince him that it was impossible to beat the Casino.

The next phase was when he started stealing from his Partners and other sources whilst radically diminishing his contribution to his profession. We really could not believe that John could steal, he is such a nice person and serious professional looking after other peoples' money, but he said compulsive gambling is such a strong force that he had to steal, he had to lie.

He gave us an account of the number of people he had hurt and we were startled. It was his wife, his children, his parents, his in-laws, his partners and his close friends in all he had hurt seven persons. The figure is very near the statistics given by international studies on pathological gambling. When I went home I retrieved from web the Report of the Australian Productivity Commission which says: "The financial and emotional impacts on the gambler and on others are that on average at least five other people are affected to a varying degree".

I therefore wonder how some persons in responsible positions in Cyprus claim that they can "zero" the social problems resulting from gambling. What they will zero in the end is many Cypriot families.

But back to John. He was saved by friends who stood by him and put him in touch with an Association that helps gamblers shed the addiction. But there is more from John, he now plans to set up a hotline, in cooperation with some friends ex gamblers including Greek Cypriots who lived in Britain, to help people rid themselves of compulsive gambling.

10 November 2004

## APPENDIX 5

---

### **Conversations at the Loutraki Casino by Economist Nicos Rossos**

The best way to learn the truth is to search for it yourself. The best way to get to know the reality about Casinos is not only to visit them, but to speak with the Gamblers themselves.

Being in Athens a few days ago for the Seminar "European Cyprus, International Centre for Enterprises" that was organised at the Athens Chamber of Commerce I used George, (name changed for understandable reasons) a very knowledgeable taxi driver that worked as far as Paris, to visit the Loutraki Casino. The trip lasted one hour and I learned a great deal about Casinos.

#### **2. *Free entrance, free food, free drinks***

When we arrived at the Club Hotel Casino Loutraki, as in July at the Thessaloniki Regency Casino also for a Seminar of the Chamber, when returning to Cyprus I wrote an article on "The myth about Tourism", so also at Loutraki they furnished me not only with a free entrance card but also for a free buffet and free drinks.

#### **3. *The women of low incomes and the fruit machines***

Entering the long halls you come across the unbelievable number of 700 Slot Machines, commonly known as fruit machines whose keys are touched by hundreds who believe that luck will be on their side. With the speed they work your eyes are hardly able to see the absorption of the Euros, What is more a new way has been found for the fruit machines to work automatically with the insertion of a card without touching the keys.

Like Salonica the great majority were women of the low income groups. So here comes the first question "Good evening can I ask you why you are here". Reply: "To make money sir". When asking her if she has, she replies "Nobody makes money in the end here". And this is where addiction comes in because all International scientific studies agree that the fruit machines because of the speed with which they work are highly addictive, this is the way Casino Barons plan them. It is with these machines that the terms of reference of the studies of the Cyprus Tourism Organization (CTO) wish to endow us. The second question is whether she has any friends that also gamble, "Yes she said and they are narcotic gamblers".

Followed by George the driver I went on to the next table and approaching a middle age woman I said to her "We are here with my friend to learn how to gamble" what a shock was the answer, "No Sir you should not learn". At the next machine I noticed a lady who had a small bucket half full and with my ignorance I thought it was with Euros. "You have won a great deal tonight lady". Showing her disappointment on her face she said "No Sir I lost a great deal". The bucket contained chips not money.

Unfortunately George could not hold back. "I am going to throw in 20 Euros" but when he lost them he tried to recover them and instead lost 40 Euros out of the 100 Euros with which he charged me for the last 3 hours, or 40% of what I paid him.

Going on to the roulette tables we came across a very large room with tables ready for dinner. But when asking we learned that at 8.30 pm every evening (The Casino functions 24 hours 363 days per year) food and drinks are given at the very low cost of CP£3.00. It is for this reason that restaurants and other places of entertainment in the area either close down or their business is reduced. This piece of information should be interesting for the restaurants and leisure places.

#### **4. *If you visit all the nine Casinos of Greece and find Tourists, please let me know.***

An expected question is whether I came across any tourists but all I saw were 4 foreign women out of the 500 or so Greeks, and when I asked George if they were tourists he said they were local residents. The same story in all the 9 Casinos in Greece, whilst the CTO Chairman believes he will bring tourism

## APPENDIX 5

---

to Cyprus and the studies he has initiated will according to a statement made by the President of the Republic end up to be very costly. (Statement made by President Papadopoulos at a press conference on 4 November 2004). The cost is estimated at CYP 160.000 which the tax payer will have to meet.

The next driver from whom I learned a great deal Vasilis (name changed) with 26 years as Head Doorman at one of the Luxurious Athens Hotels. When I asked him when he was calling taxis to take people to the Casinos, whether tourists were usually heading there, he replied "Only a few Greeks and Cypriots, foreign visitors do not go to the Casinos, only rarely and few".

### **5.     *The unhappiness of the Gamblers***

There is one thing that George, Vasilis and Anthony the three taxi drivers whom I informed I was going to write an article in the press, agreed upon, they said "you should emphasise the unhappiness of those gambling". When going round the Fruit machines, the Roulette tables, the Black Jack and the American dice all I saw was sad faces. Vasilis informed me that farmers in the area lost their fields.

Yet the Chairman of the CTO has written a letter to us saying he is in a position to "zero" the social problems connected with Gambling. Let the Chairman speak with Unhappiness at last. Vasilis had a ready answer, he said "The Parnitha Casino (near Athens) had a rule that before entering you should submit an income tax return proving a high income, this was later discontinued.

If they remove the gene from the bottle they will be unable to put it back, it will open daily wounds for the individual, the family and the society in general.

Whilst in Athens I also visited the Centre for the treatment of the Pathological Gamblers, a Non-Governmental Organisation, not for profit and learned that the cost for the therapy is CYP 9.000 with 3 months in-patient and another 3 for out-patient treatment.



## APPENDIX 5

---

### DENMARK

Dansk Tipstjeneste A/S  
22 May, 2006

Pernille Sonne

#### **Re: Study on Gambling Services in the Internal Market of the European Union**

With reference to our letters of 8 July 2005 and 21 February 2006, and the information meeting on 24 April 2006 in Geneva, we herewith forward our comments on the draft report from the Swiss Institute.

#### **1st Part – Legal Study - Chapter 1 – Denmark (page 112-142)**

##### ***Brochure on responsible gambling***

Dansk Tipstjeneste published a booklet in 2004 on responsible gambling in which Dansk Tipstjeneste's guidelines for preventing or limiting the harmful effects of gambling are described.

##### ***Internal guidelines for marketing***

Dansk Tipstjeneste complies with Danish marketing law regulations and with the ICC's international code on advertising practice. Dansk Tipstjeneste has in addition and for many years had internal guidelines on how Dansk Tipstjeneste should market its products, including with respect to children and youth. The guidelines include descriptions of Dansk Tipstjeneste's duty as a responsible gambling provider to always maintain a balance between offensive and efficient marketing and to ensure that marketing is not offensive or encourages irresponsible gambling.

Dansk Tipstjeneste's marketing must therefore not be experienced as being aggressive in design or scope. Marketing must not encourage gambling beyond gambler's capacity or encourage gambling by the young. Games marketing must therefore never target children and youths under 18 years, which should also be reflected in communication design and media selection.

The goal of all marketing is to profile Dansk Tipstjeneste's gambling and activities as exponents for enjoyment and entertainment within a socially responsible framework. Dansk Tipstjeneste therefore tests all new communication concepts to ensure that the messages are understandable, that the marketing is not offensive or misleading, and that marketing complies with legislation and with Dansk Tipstjeneste's own marketing guidelines.

##### ***Internal guidelines for product development***

Dansk Tipstjeneste has had internal guidelines for product development with respect to gambling addiction since 2004. As a part of these guidelines, Dansk Tipstjeneste has developed a traffic light system, which indicates whether a game or future planned game requires special monitoring or any restrictions in the form of amount or quantity restrictions before it can be developed.

The traffic light system is solely a guideline which can give a first indication of a programme's product characteristics in relation to gambling addiction. Even though a game is classified in the 'red danger class', this does not necessarily mean that we should stop developing and launching it. However, before launching there must be an assessment of whether restrictions should be applied to the game.

Four product characteristics, which particularly determine whether a gambler continues to game and therefore potentially can develop gambling addiction, have been defined by the English professor of gambling psychology, Mark Griffith:

## APPENDIX 5

---

- Event frequency  
The shorter the interval between the end of the game and the gambler being able to stake these winnings, the greater the risk of addiction.
- Chasing  
The greater the game's return and the chance of winning, the greater the illusion that a gambler can win back lost money and the greater the risk of developing addiction.
- Payout interval  
Payout interval is the time interval between placing a stake on a game and the winnings being paid out. The shorter the interval, the greater the risk of addiction.
- Skills and greater involvement  
The opportunity to become involved in the event which is bet on and the opportunity for the gambler to use his own skills to evaluate the result provides the basis for near-miss psychology. This reinforces the feeling that the gambler has control of the game, which increases the risk of addiction.

In addition to the four product characteristics above, Dansk Tipstjeneste's traffic light system also includes distribution (availability) as a parameter.

The traffic light is used each time Dansk Tipstjeneste plans to launch a new product and is also used to a certain extent as a management tool for assessing the need for elements such as stake limits and age limits for new games and new distribution forms.

### ***Ethics Committee***

In the spring of 2005, Dansk Tipstjeneste established an internal Ethics Committee, which should ensure that Dansk Tipstjeneste has a well-founded policy of responsibility. The Ethics Committee evaluates the existing stake and age limits which apply to Dansk Tipstjeneste's games and the need to introduce further restrictions. The overall goal is to ensure that Danish Tipstjeneste meets the desired and required level of responsibility and that Dansk Tipstjeneste limits the risk of gambling addiction to the extent required.

### ***Age limits***

#### ***Gambling via Dansk Tipstjeneste's agents***

On 1 January 2006, Dansk Tipstjeneste introduced a general 16 year age limit for purchasing games from Dansk Tipstjeneste's agents.

The background for this decision is that in the course of 2005, Dansk Tipstjeneste received inquiries and complaints from parents and others who are concerned about children and youths purchasing games from Dansk Tipstjeneste. Even though these can be games which do not have critical product characteristics, there is the question of whether Dansk Tipstjeneste is acting responsibly when it receives stakes from very young children whose level of mental development means that they do not have the same capacity to evaluate elements such as the game's degree of difficulty or the chance of winning as do adults. Through the introduction of a 16 year age limit, Dansk Tipstjeneste will be able to prevent gambling by children in the most critical age groups. Dansk Tipstjeneste has therefore actively responded to the signals Dansk Tipstjeneste has received from the outside world.

#### ***Gambling via Dansk Tipstjeneste's web site, [www.tips.dk](http://www.tips.dk)***

When launching gambling via the Internet, Dansk Tipstjeneste introduced an age limit of 18 years for gambling via [www.tips.dk](http://www.tips.dk).

The reason for this is gambling via the Internet represents a greater risk that children and youths will spend too much money on gambling as, when they are gambling, young people are not in contact with adults. Gambling via the Internet is also a more impulsive act than gambling via Dansk Tipstjeneste's agents. When gambling via Dansk Tipstjeneste's agents, the agent is in contact with the young people and therefore has the opportunity to (in accordance with the agent contract) and is obliged to react to

## APPENDIX 5

---

young people purchasing games. However, here Dansk Tipstjeneste sells games directly to gamblers via Dansk Tipstjeneste's own shop, [www.tips.dk](http://www.tips.dk) and Dansk Tipstjeneste therefore has a far greater capacity to control gambling and to ensure that it remains controlled and within an ethical framework with the help of technical measures.

### *Other age limits*

Dansk Tipstjeneste also found it necessary to set an age limit of 18 years for the number-based game Trackside, which is offered by a limited number of agents (40). Dansk Tipstjeneste also has an 18 year age limit on purchasing AbonnementsLotto.

### **Limits for games**

#### *Gambling via Dansk Tipstjeneste's agents*

There are essentially no stake limits for games purchased via Dansk Tipstjeneste's agents. However, in 2004, Dansk Tipstjeneste introduced a stake limit on Dansk Tipstjeneste's bookmaker game Oddset, which limits the individual gamblers to stakes of DKK 5,000 per day. The reason for this was Dansk Tipstjeneste's desire to limit the opportunity for high stake gambling and therefore limit the risk of gambling addiction and criminality.

#### *Gambling via Dansk Tipstjeneste's web site [www.tips.dk](http://www.tips.dk)*

There is a total stake limit on all gambling via [www.tips.dk](http://www.tips.dk) of DKK 5,000 per 24 hour period per gambler. The reason for this is that [www.tips.dk](http://www.tips.dk) is Dansk Tipstjeneste's own shop, which makes more stringent requirements on the way Dansk Tipstjeneste handles gamblers. The gambler has the opportunity to set a lower daily stake limit at all times. If the gambler sets a lower stake limit, the stake limit can only be increased by the gambler after 14 days.

However, Dansk Tipstjeneste does not want gamblers to be able to game up to the limit every day or often. Dansk Tipstjeneste therefore introduced a limit for daily transfers from bank accounts to gambling accounts of DKK 5,000 and an annual limit of DKK 100,000. The maximum balance in a gambler's account is furthermore limited to DKK 30,000. This means that if the gambler has winnings of more than DKK 30,000, the excess winnings are transferred to the gambler's bank account. But the gambler can always choose a lower limit for winnings to be transferred to the gambler's bank account via [www.tips.dk](http://www.tips.dk).

### *Scratch card game*

In September 2005, Dansk Tipstjeneste launched a scratch card game on the Internet with a stake limit of DKK 500 per gambler per day, which is part of the total stake limit of DKK 5,000 per day per gambler. The reason for this is that the games are fast paced. Furthermore, gambling is not based on an event or events and there are therefore no external incentives to stop or take a break from gambling. As previously mentioned, the stake limit of DKK 500 per day per gambler is part of the general stake limit of DKK 5,000. Purchasing scratch card games via [www.tips.dk](http://www.tips.dk) is therefore included in the stake limit of DKK 5,000.

### **One gambling account per gambler**

To support gambling stake limits for gambling via [www.tips.dk](http://www.tips.dk), Dansk Tipstjeneste carried out technical adjustments that only allow one gambling account to be opened per gambler.

## APPENDIX 5

---

### ***Excluded gambling***

Dansk Tilstjenereste has excluded a number of the games and measures which are offered via the Internet today as these games and measures contain several of the characteristics which result in an increased risk of gambling addiction. Dansk Tilstjenereste has therefore excluded casino gambling, poker, and other aggressive gaming types from its Internet range.

### ***Contact with gamblers***

Dansk Tilstjenereste's call centre is open daily from 7.00 am to midnight. This makes it possible for gamblers to contact Dansk Tilstjenereste throughout the period in which it is possible to game. The call centre also advises gamblers and gamblers' near relatives on issues of an ethical nature.

### ***Dansk Tilstjenereste's agents***

#### ***New agent contract***

In June 2004, Dansk Tilstjenereste issued a new agent contract in which it was specified that sales to children and youths should be evaluated in accordance with the circumstances and be refused or be limited to the extent necessary. It is also specified that agents should exercise good and ethical conduct in the sale of Dansk Tilstjenereste's games, so that excessive gambling can be avoided as far as possible.

#### ***Training at agent schools***

All Dansk Tilstjenereste's agents must complete an obligatory basic course at one of Dansk Tilstjenereste's two agent schools. This basic course includes teaching product knowledge, service, customer care, ethics, and gambling addiction.

#### ***Contact with agents***

Dansk Tilstjenereste has about 4,000 independent agents. Dansk Tilstjenereste's 12 regional managers make about 400 visits to agents in their shops each week. Dansk Tilstjenereste's call centre also contacts 2,300 agents a week by telephone. This contact provides support and guidance to agents on all issues relating to the sale of Dansk Tilstjenereste's games, including issues of an ethical nature.

#### ***Protection against high stake gambling***

To ensure the implementation and support of the DKK 5,000 stake limit for Oddset per day per gambler, Dansk Tilstjenereste has established protection against high stake gambling. When more than DKK 5,000 is staked on Oddset on a single terminal within a one- minute period, an alarm is triggered at the call centre. The call centre then follows the gambling on that terminal. An alarm is also triggered at the call centre when more than DKK 7,500 is staked within one minute. Alarms are also triggered when Oddset sales from a single terminal in one day exceed DKK 30,000, DKK 60,000, DKK 90,000, etc. Dansk Tilstjenereste monitors all terminals when they are open for gambling.

### ***Co-operation with treatment institutes***

Dansk Tilstjenereste maintains continuous co-operation with a number of treatment centres for gambling addiction. This cooperation relates to launching new games, participation in information meetings, co-operation on TV items, etc.

Page 122, 2nd section: It appears from this section that there is a general prohibition against arranging lotteries in Denmark and abroad in the Lottery Prohibition Act. It should be made clear here that this is only the case when they are offered in Denmark.

## APPENDIX 5

---

Page 122, penultimate section: It appears expressly in Section 3, subsection 1 of the Act on Certain Games, Lotteries, and Wagering that share capital must be at least DKK 500,000.

Page 123, 2nd section: It appears from the section that the reason why Dansk Tipstjeneste is obliged to offer an attractive range of games is **principally** to prevent Danish gamblers from gambling with foreign gambling companies that operate illegally in Denmark. This is a rather superficial reproduction of the section, and it is particularly problematic that no mention is made of the fact that games should be channelled into a controlled, ethical framework as this is one of the major considerations that underlies Danish gambling legislation. In general, it can be stated that the first three sections of the licence are of a cohesive nature so that it is difficult to consider them individually. We therefore suggest taking the first three sections in their entirety.

"Dansk Tipstjeneste is under an obligation to supply an attractive, popular range of games that channel demand for the games, lotteries and bets that are permitted under the Act into a controlled ethical framework. This involves attempting to avoid Danish gamblers demanding games from games suppliers operating illegally in Denmark, including via the Internet. The intention of Dansk Tipstjeneste A/S' product development and marketing may not solely be to increase overall demand.

Dansk Tipstjeneste A/S may not develop new games and market itself to an extent that exceeds what is necessary to meet this obligation. In this connection, it is particularly important for Dansk Tipstjeneste A/S, in its marketing and development of products, to attempt to channel Danes' betting activities into legal, controlled games while keeping consumption at a moderate level in relation to a free market situation.

In its development of games and its concrete implementation of marketing, Dansk Tipstjeneste A/S is also under an obligation to adapt its activities to the general considerations that form the basis of Danish betting legislation, including, in particular, the need to limit the risk of gambling addiction. The following applies in this connection"

Page 125, penultimate section: It should be added here that the basic considerations underlying existing Danish gambling legislation have been unchanged for more than 250 years. Furthermore, the primary consideration of Danish gambling legislation is consumer protection, including the protection of gamblers' legal status, and to limit excessive gambling, whereas financial considerations do not play such a prominent role.

Page 126, 4th section: In our reply of the 8th July 2005, we had a section about the Danish state's review of the Danish gambling system in the introduction. This has been the background for why you have included a section about this in your report on page 126 and page 131. As this section was only of informative character and as such not part of the answer to the questions asked, this should – in our opinion – not be part of the report. We assume that what the Danish state wants to express in that respect has been included in the answers you have received directly from the Ministry of Taxation.

***Authors' comment:** Those of the points made above which fall within the scope of our Study have been mentioned in the Final Report. All of these points are pertinent to the subject however, and may be of interest to readers, so we have decided to reproduce them in integrum.*

## APPENDIX 5

---

### DENMARK

Skatteministeriet (Ministry of Taxation)  
22 May, 2006

Lars Henry Nielsen, Marie Færch

#### **Comments and corrections to the Draft Report – *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union (24 April 2006)***

The Danish Ministry of Taxation thanks for the opportunity to comment on the Draft Report. Despite the following comments and corrections the overall impression of your work is that it is both comprehensive and well qualified even though we not all together agree with the chosen method cf. below.

The comments also include a contribution from Det Danske Klasselotteri A/S.

The Gambling Casino Act belongs under the Ministry of Justice. The Casino Duty Act however belongs under the Ministry of Taxation. Therefore The Ministry of Justice submits the comments concerning casinos except *taxation* of casinos.

The comments are structured in the following manner:

- General comments to:
  - The Draft Report.
  - The Legal Study (National report on Denmark).
  - The Economic Study (National report on Denmark).
- Comments to:
  - The European Union-wide Surveys (European Law Applied to Gambling Services) – Chapter 2.
- Specific comments to:
  - The Legal Study (National report on Denmark).
  - The Economic Study (National report on Denmark).
  - The Taxation of Gambling Services in EU Member States (Denmark).
  - Chapter 7: The impacts of Internet Gambling and other forms of Remote Gambling on the EU Gambling Market (Denmark).
  - Chapter 10: European Statistical Overview (Denmark).

#### **General comments:**

##### ***General comments to the Draft Report***

We haven't commented on the Executive Summary and the Summary at the end of each chapter (or introduction as regards The Economic Study) but only the underlying chapters. As a consequence there will remain some corrections in the summaries to be made, e.g. in connection with the duration of the licences and limitation of the advertising of lottery products (self-regulation) (both 3.2.2 in the Executive Summary).

Below we haven't commented on the mis-spelling of the Danish words but advise you to make a thorough proofreading. A thorough proofreading is also necessary to make sure that all the cross-references in the summaries are correct – there already seems to be inconsistencies between the content of the chapters and the summaries, e.g. the numbers of licences granted to national/state lotteries in Denmark (3.1.4) and the prohibition against requiring purchase of the goods or services as a condition of participation in the promotional competition (3.2.8).

## APPENDIX 5

---

If there has been issued a new consolidated act the new reference is emphasized with bold-faced types in the footnote.

Generally there are errors in punctuation in the numbers used in the national report on Denmark – both in the Legal and in the Economic Studies. Anyhow this is partly due to the original numbers submitted from the Danish Ministry of Taxation. In Denmark we use period (.) to separate numbers that exceed one thousand, e.g. 2.300 is two thousand three hundred.

Generally it would make it easier to get a clear picture of the passages on lotteries – in both the Legal Study and in the Economic Study – if the passages were divided into the three different types of lotteries (or if at least references were made):

- Lotto – provided by Dansk Tiptjeneste.
- Class Lottery – provided by Det Danske Klasseslotteri.
- Charitable lotteries, e.g. Varelotteriet og Landbrugslotteriet, local charitable lotteries etc.

***Authors' comment:** In order to respect the Study's Terms of Reference and to maintain a uniform presentation of national reports, we cannot adopt this classification. However, the distinction has been noted in the national legal report on Denmark.*

### **General comments to the Economic Study (National report on Denmark)**

#### ***Spending per person***

In all national reports, the draft study contains figures on the GGR (Gross Gaming Revenue) and the spending per person. At the meeting in Geneva on 8 May 2006, it was confirmed that the spending per person-figures had been reached by dividing the GGR with the number of persons in the specific Member State.

In our opinion, the figures provided distort the impression left by the study as regards the volume of gaming activities in the Member States:

GGR is to a large extent dependent on the way in which the gaming activities are organised in the Member States. In a monopoly system, the operator will, in general, be able to generate GGR's of a considerable size on the basis of a comparatively lower turnover ("handle") than operators performing their activities in markets open to competition. Therefore, the GGR generated from the gaming activities of a monopoly operator will be comparatively higher than the GGR's of operators in a market open to competition if one compares operators with the same turnover.

As a consequence, customers will on average spend ("lose") higher amounts when they use the services of a monopoly operator than when they use the services of an operator in an entirely competitive market. As gaming activities in a monopoly market are typically, e.g. in Denmark, used to finance "good causes", customers also generally accept low pay-back percentages and realize that they cannot expect to "play to win", but must consider it to be pure entertainment whose proceeds will be used for good causes.

If one looks only at the figures provided in the study, a monopoly system such as the Danish is presented as leading to a very voluminous gambling market. This is the effect even if turnover is low.

As the basic aim of the Danish system is to limit gaming activities, the consequences of this distortion of the actual volume of the gaming market in Denmark are serious. E.g. in the draft study the spending per person in Denmark is shown to be higher than the spending per person in the UK, even if it is obvious that gaming activities have a considerably lower volume in Denmark.

We are aware that as regards certain gaming activities figures on handle are not available or not illustrative either, e.g. as regards poker where the players gamble against each other and not only against the operator. However, if it is chosen to leave out figures on handle in the final report, it should at least be clearly stated that the figures in the study do not represent a "real" image of the volume of the gaming activities in each Member State and this should be explained in accordance with the observations above.

### Comments to the European Union-wide Surveys (European Law Applied to Gambling Services) – Chapter 2

In Chapter 2 of the draft study the present status of EU law as applied to gaming services is examined. It is the stated aim of the chapter "to analyse the compatibility of national legal and regulatory measures concerning gambling with the fundamental freedoms of Arts. 43 and in particular 49 of the EC Treaty".

The first section of the chapter examines the categories of justifications admitted under EC law and the criteria which must be taken into account in the proportionality analysis. The findings are summarized in section 2 and are then used as the basis for the analytical tables in section 3 which "confront" the justifications invoked by the Member States with the criteria established by the European Court of Justice (ECJ).

According to the introduction to the chapter, "the study is intended to provide a **clear description of the status quo** of the legislation and jurisprudence in the Member States **but offers no assessment or interpretation of the findings**. Any scientific interpretation or comment would counteract the aim of drafting a study which is deemed to be a completely neutral presentation of the existing gaming legislation in the EU Member States."

This statement was echoed and reiterated at the meeting in Geneva on 8 May 2006 where it was repeatedly stated that the study simply contained a "snapshot" of the existing case law of the ECJ, and that the statements about the case law were entirely objective and neutral.

In the view of the Danish authorities, the case law of the ECJ on this subject is, however, not described in an entirely objective and neutral way in the draft study. On the contrary, the authors interpret the case law extensively and draw far-reaching conclusions based on their interpretations.

The Danish authorities disagree with the interpretation of the ECJ's case law on several points. As the findings of the authors of the study are used to "confront" i.a. the Danish legislation in the gaming sector with EC law in the analytical tables, this means that the Danish authorities believe that the whole basis for this "confrontation" is distorted.

Though there are a number of points on which the Danish authorities disagree with the authors of the study, the deadline for the submission of our comments do not allow for an exhaustive and detailed presentation of our interpretation of the case law. We would, however, like to emphasize two substantial errors - in our view – of interpretation, which in particular affect the conclusions of the draft study:

#### **1. Proof of justifications for restrictions**

As mentioned in the draft study, the ECJ has repeatedly stated that it is for the Member States to assess the level of protection which they intend to provide on their territories and they can decide, in the context of the aim pursued, to totally or partially prohibit (certain) gaming activities or to restrict them and to establish control mechanisms which may be more or less strict. The mere fact that a Member State has opted for a system of protection, which differs from, that adopted by another Member State cannot affect the assessment of the need for, and proportionality of, the provisions enacted to that end. Those provisions must be assessed solely by reference to the objectives pursued by the national authorities of the Member State concerned and the level of protection, which they are intended to provide.

In this respect, reference can be made, e.g., to points 33-36 of the *Läära*-judgment, but also the ECJ's latest judgment on the matter – the *Gambelli*-judgment – recognizes the margin of appreciation of the Member States, cf. point 63 of the judgment.

Due to this margin of appreciation of the Member States as regards the level of protection, the basic organisation of the gaming market set up in the legislation of a specific Member State can – in the view of the Danish authorities – only be criticized if the system is disproportionate to the aim pursued, i.e. is not suitable to achieve the aims which are pursued.



## APPENDIX 5

---

In the Läära-judgment, the ECJ explicitly recognized that it falls within the margin of appreciation of the Member States to confer a monopoly on a single operator. The ECJ stated in this regard (points 39-42):

"The question whether, in order to achieve those objectives, it would be preferable, rather than granting an exclusive operating right to the licensed public body, to adopt regulations imposing the necessary code of conduct on the operators concerned is a matter to be assessed by the Member States, subject however to the proviso that the choice made in that regard must not be disproportionate to the aim pursued.

On that point, it is apparent, particularly from the rules on slot machines, that the RAY, which is the sole body holding a licence to run the operation of those machines, is a public-law association the activities of which are carried on under the control of the State and which is required, as noted in paragraph 5 of this judgment, to pay over to the State the amount of the net distributable proceeds received from the operation of the slot machines.

It is true that the sums thus received by the State for public interest purposes could equally be obtained by other means, such as taxation of the activities of the various operators authorised to pursue them within the framework of rules of a non-exclusive nature; however, the obligation imposed on the licensed public body, requiring it to pay over the proceeds of its operations, constitutes a measure which, given the risk of crime and fraud, is certainly more effective in ensuring that strict limits are set to the lucrative nature of such activities.

In those circumstances, in conferring exclusive rights on a single public body, the provisions of the Finnish legislation on the operation of slot machines do not appear to be disproportionate, in so far as they affect freedom to provide services, to the objectives they pursue."

As can be seen, the ECJ recognizes that it is a consequence of the Member States' margin of appreciation that all the Member States must do is to show that the system set up by the Member State does actually pursue the legitimate aims recognized by the ECJ, and as a monopoly system ensures that strict limits are set to the lucrative nature of gaming activities, the ECJ explicitly recognizes that those restrictions on the free movement which necessarily are the consequence of a monopoly are not disproportionate to the objectives they pursue.

In the draft study, the authors, however, claim that it follows from the ECJ's case law that the Member State must enclose statistical or other evidence, which lead to the ground that the justification invoked is really existent. In this context, the draft study seems – even if it is not stated explicitly – to be based on an interpretation of the case law of the ECJ according to which even the basic system set up by the Member State must be justified by reference to statistical or other evidence.

In our view, this conclusion is unfounded and based on a misunderstanding of the case law. In fact, it would clearly be self-contradictory for the ECJ to allow the Member States a margin of appreciation regarding the level of protection and then at the same time demand that the level of protection be justified with reference to, e.g., statistical evidence.

The authors base their interpretation on the Lindman-judgment. However, they do not seem to realize that Lindman is not a judgment, which deals with the gaming sector as such, but rather with the taxation of winnings from the participation in a lottery organized in another Member State.

In Lindman the ECJ does not refer to its own extensive case law on the organization of gaming activities in the Member States, and there is no indication that the ECJ should, in Lindman, have limited the margin of appreciation left to the Member States in this regard.

As regards rules imposing a particularly heavy taxation of winnings from the participation in a lottery organized in another Member State, it is in our view evident that such rules cannot be seen as part of the legislation set up to regulate gaming activities in the Member State's own territories. In Lindman, this was particularly evident, as Lindman had bought the lottery ticket when outside the Member State's territory.

Consequently, it is entirely logical that the ECJ does not refer to its own extensive case law on the organization of gaming activities in the Member States, and it is also entirely logical that the ECJ does not allow the Member States any margin of appreciation in relation to the tax rules, but instead requires statistical proof that it is necessary to tax such "foreign" winnings heavier in order to protect consumers.

**In conclusion**, it is our view that the authors of the draft study have misunderstood the scope of the Lindman-judgment and, therefore, seem to base themselves on the mistaken belief that the ECJ requires Member States to justify the level of protection which they have chosen – e.g. by setting-up a monopoly – by reference to statistical or other evidence.

### **2. The proportionality-test**

According to the draft study (p. 908):

"- The restrictions national legislation imposes must ... be proportionate in the light of the concrete aims in the particular case. It has to be examined whether there are less restrictive alternative means, which are equally effective. (E.g. even if the objective of the authorities of a Member State is to avoid the risk of gaming licensees being involved in criminal or fraudulent activities, it has to be carefully examined if there are no other means of checking the accounts of gaming operators).

- The proportionality of the imposition of restrictions has to be examined even more strictly where the supplier of the service is subject in his Member State of establishment to a strict regulation and control system."

As regards the last bullit and the statement in brackets in the penultimate bullit, the authors refer to points 73 and 74 of the Gambelli-judgment.

Again, if this were really what was said in that judgment, the ECJ would - in our view – be clearly self-contradictory. It is not possible to allow the Member States a margin of appreciation as regards the level of protection - and thereby also as regards the basic set-up of gaming activities within the Member State's territory - and at the same time require the Member States to show that they could not have chosen other means of achieving the aims pursued.

As already mentioned, it follows explicitly from Läärä that the Member States can set up a monopoly for gaming activities within their territory even if at least some of the aims pursued could have been achieved in other ways as well. Therefore, it would be incompatible with Läärä to require the Member States to show that they could not have achieved the aim of controlling the accounts and gaming activities of gaming operators in another way than by way of a monopoly.

In fact, it is not correct to state – as the authors seem to do – that in Gambelli, the ECJ has established that restrictions implicit in a licence system are not proportionate if the supplier of a service is subject to a strict regulation and control system. On the contrary, the ECJ explicitly left it to the national court to decide whether the Italian licence system was justified in the light of the ECJ's statements in the judgment.

Rather, points 73 and 74 of the judgment deal with the proportionality of the sanctions imposed on operators acting in breach of the Italian legislation. These points are only relevant to the extent that the licence system as such were to be considered to be in line with the requirements of EC law. Then the national court would have to examine to what extent the sanctions imposed had to be considered as disproportionate.

**In conclusion**, the ECJ does not in Gambelli, points 73 and 74, limit the margin of appreciation of the Member States as regards their right to prohibit non-licensees (or in a monopoly system any other operator than the monopolist) from performing gaming activities within the Member States' territories in situations where the non-licensee is a licensee in another Member State. It only states that this is an element, which ought to be taken into consideration when assessing the proportionality of the sanctions imposed on operators having acted in breach of such a prohibition.

### Specific comments:

#### *Specific comments to the Legal Study (National report on Denmark)*

#### **III. Barriers, 4. Machine Gambling Outside Casinos, page 127:**

##### *Earmarked revenue to problem gambling*

As mentioned in the last paragraph on page 127 one percent of the Gross Gaming Revenue from machine gambling is earmarked to the treatment of problem gambling (two thirds) and in favour of research in problem gambling (one third).

Denmark also has in-patient treatment for problem gamblers/compulsive gamblers that are free of charge. The centres mentioned below have help-lines. The earmarked revenue from machine gambling finances the treatment.

There are four treatment centres:

- FrederiksbergCentret
- Center for Ludomani
- MinnesotaCenter Fontana
- Majorgården

We would find it appropriate if Denmark were mentioned in the separate chapter about problem gambling (Chapter 9 in the Economic Study).

##### *Research into problem gambling*

In addition a research into the extension of problem gambling in the Danish population (phase 1) and the grounds and causes to the addition (phase 2) was initiated by the Minister of Taxation in 2004.

The research is the first of its kind in Denmark and is being carried out by Socialforskningsinstituttet (SFI).

The first phase of the research is based on interviews of 10 000 people (randomly selected test sample from the Danish CPR-register) conducted by phone.

The results of the first phase are expected to be published in June 2006.

In the second phase problem gamblers identified in the first phase of the research are put through a profound study in order to uncover different factors and characteristics.

The results of the second phase are expected to be published in March 2007.

***Authors' comment:*** *Although this information is certainly useful, it extends beyond the scope of what was practically feasible in the context of our Study.*

## APPENDIX 5

---

### FINLAND

Ministry of the Interior  
Police Section, Gaming Administration  
22 May, 2006

Jouni Laiho

**Comments on the final draft of the Swiss Institute's report as released on 24 April 2006  
(Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union)**

#### GENERAL OBSERVATIONS

Last spring, Finland endeavoured to provide as accurate and exhaustive a response as possible to the study conducted by the Swiss Institute of Comparative Law. The research institute received separate responses from government bodies (e.g. the Ministry of the Interior) and representatives of the gaming industry (Veikkaus Oy, Fintoto Oy and Finland's Slot Machine Association) as well as other interested parties (such as the Finnish Blue Ribbon and Helpline for Problem Gambling). These comments by the Ministry of the Interior also take into account observations put forward by the gaming industry with regard to the proposed report.

The newly released final draft of the report nevertheless indicates that only 20% of interested parties responded to the survey and the percentage of respondents in the study on the economic implications of the gaming industry was even lower. The survey's credibility is also not enhanced by the fact that authorities and other organisations in almost 13 countries failed to provide information that would have been relevant to the study. (page xiv). According to the view of the Finnish Ministry of the Interior, a better and more reliable outcome could have been achieved had the institute only requested responses from the official bodies of the various countries. This would also have helped to reduce ambiguity regarding the concepts involved.

From the aforementioned small percentage of respondents it inevitably follows that the findings of the study cannot be considered particularly reliable. As a result, it is not possible to carry out reliable comparisons between different countries, for example. Producing future scenarios on the basis of insufficient and partially inaccurate information is not practical. Given that the base figures of the scenarios are deficient, estimates of future scenarios will also be purely guesswork.

As was apparent at the meeting of stakeholders held in Geneva on 8 May 2006, the Commission did not request the Swiss Institute to provide a specific section on future scenarios. As the Commission in its role as the client had not requested the said section, and as the figures on which the scenarios are based are in no way reliable, the entire scenario section should be left out of the final report.

The question of the impartiality of the study has been raised several times. One of the objectives of the study was, according to a letter from the Swiss Institute dated 23 March 2005, to establish "which national laws and regulatory arrangements constitute barriers to free trade in gambling services". In producing the report, the aim was, relatively one-sidedly, to find perspectives to support this claim. The institute's biased approach to the study becomes evident in many of the comments put forward in the study.

It is quite surprising that the institute only received answers to its questionnaire on remote gambling from 19 enterprises in Malta, Gibraltar, Finland and the UK. It is clear that on the basis of such a small sample it is impossible to make generalisations about the findings and draw conclusions that would apply to the entire gaming industry.

The final draft of the report was released on 24 April 2006. Relatively little time has been reserved for submitting comments, considering that the report has been produced partially in both English and French and is extremely extensive in terms of the number of pages (around 1,500 pages). The section of the draft that deals with Finland is written in French. This has resulted in further complications in

## APPENDIX 5

---

terms of submitting comments. **Finland considers the time reserved for submitting comments too short.** According to the schedule released on 8 May 2006 in Geneva, the institute will only have one week to make amendments to the draft before the final report is to be submitted to the Commission. The short schedule contributes to worries over whether all comments can be taken into consideration properly.

### SECTION-SPECIFIC COMMENTS

#### *Executive Summary*

As a general observation it can be said that the Executive Summary is well written and provides a quick overview of the gaming systems in practice in the different countries. The report emphasises that the lists of examples from different countries are not comprehensive ("this study did not aim to find a uniform definition for each of the listed categories").

On this point it is nevertheless worth pointing out that Finland has in some of the categorisations been included amongst country groupings in which it clearly does not belong. Finland has also in many places been left out of the list of examples although it would clearly belong to a specific group. The fact that the lists in the section are purely examples should be emphasised further and blatant inaccuracies should be corrected.

The following are a few examples of sections referring to Finland:

- **On page xxix**, Finland is given as an example of a country where "a number of courts examining the EU-compatibility of national measures have gone no further than making a global reference to the "principle of proportionality". However, in its ruling on 24 February 2005 (KKO 2005:27), the Finnish Supreme Court assessed the justifications for restricting gaming activities and the proportionality of such justifications. Sections 37-38 of the reasoning given in connection with the ruling state the following:

37. The Supreme Court considers that the ruling in the Gambelli case does not entitle to a conclusion that the exclusive right granted by virtue of the Lottery Act, in contrast to what has been stated in the ruling in the Läärä et al. case, would presently be regarded as contrary to article 49 of the EC Treaty. The protection of a granted exclusive right through penal regulations is not questioned as such. With regard to the principle of proportionality, the question remains whether the prescribed consequence is excessive in relation to what can reasonably be regarded as necessary with regard to the purpose. According to the regulations on a lottery offence, any party that organises a lottery without the necessary licence, shall be ordered to pay a fine or sentenced to imprisonment for six months at the maximum. Such a threat of penalty cannot be regarded as contrary to the principle of proportionality.

38. On the basis of what has been stated above, the Supreme Court considers that the defendants' arguments are unfounded to the degree to which they have claimed that the EC legislation would constitute even an indirect obstacle to the application of the regulations on a lottery offence in this case."<sup>26</sup>

The ruling has been submitted to the institute in full in connection with the response of the Finnish Ministry of the Interior in spring 2005.

**Authors' comment:** *The judgment states no criteria or other basis on which the court arrived at its conclusion that the relevant "threat of penalty cannot be regarded as contrary to the principle of proportionality".*

### **National Report - Finland**

The section of the report that deals with Finland has been produced in French. The section has been produced relatively professionally and it does not contain notable factual mistakes. In terms of individual mistakes/misunderstandings, the following should nevertheless be corrected:

**Page 163** talks about taxes and how proceeds are taken into account when drafting the state budget. In this section, specific figures have been provided for Veikkaus Oy, but corresponding information has not been mentioned in relation to all gaming operators. This way of presenting the figures does not provide the reader with an accurate and systematic view of the gaming industry in Finland.

**Page 167** does not mention self-regulation by gaming operators in connection with, for example:

- age limits
- marketing
- social responsibility.

**In connection with submitting their individual responses the gaming operators have supplied the institute with material referring to the above.**

For example according to Finland's Slot Machine Association (RAY):

RAY takes the rate of growth of general purchasing power as the maximum rate at which it grows its gross revenues. RAY does not set its revenue targets so high that to achieve them would necessitate increasing the supply of games or luring players to participate, with the result that the social problems caused by playing would increase. Because the supply of games is already relatively great, it is very probable that further raising the overall amount of playing would increase the related social risks. Research into playing has shown that increasing the overall volume of playing also increases the number of social problems at the individual level.

The process of projecting RAY's annual revenues is guided by the view, shared between the Ministry of Social Affairs and Health and RAY, of responsible gaming operations. The annual revenue target is set by means of calculations which include the following factors:

- the trend in the volume of gaming in relation to purchasing power,
- changes in the total number of players, and also changes in the structure of the player base,
- indications based on research of the acceptability of gaming
- the development of the entire gaming sector, and
- the scope provided by RAY's own product development and distribution.

The revenue target is set by evaluating the above factors and analysing the relative weightings of the various solutions. For example: if the number of players has decreased but revenues are nevertheless unchanged, it can be assumed that playing is increasingly concentrated among the remaining players. If at the same time playing has not increased in the less-playing segments, it can be assumed that the risks of excessive playing are growing to an even greater extent.

Attached you can find a copy of CSR Programme of Veikkaus Oy (Responsible Veikkaus) and more information can be obtained from the page [www.veikkaus.fi](http://www.veikkaus.fi).

**Author's comment:** *the document in question was supplied to us in a format which does not permit reproduction in this Appendix. A copy will be forwarded to the European Commission along with the Final Report. Readers wishing to view the document should address themselves to Veikkaus Oy..*

## APPENDIX 5

---

### ***Economic Study (Finland)***

As a general observation on the section dealing with Finland (**pages 1086-1099**) it can be stated that the section has several factual mistakes and inaccuracies. Due to the shortage of time, these comments only deal with the most essential mistakes and inaccuracies.

### **Developing Scenarios for the Future**

Please find enclosed an expert opinion (Matti Viren, University of Turku) requested by Veikkaus Oy.

***Author's comment:*** *the document in question was supplied to us in a format which does not permit reproduction in this Appendix. A copy will be forwarded to the European Commission along with the Final Report. Readers wishing to view the document should address themselves to the Finnish Ministry of the Interior.*

## APPENDIX 5

---

### FINLAND

PAF Ålands Penningautomatförening, Mariehamn  
22 May, 2006

Lars Porko

#### WRITTEN OBSERVATIONS TO THE DRAFT FINAL REPORT

Dear Sirs,

With reference to the Draft Final Report (the “Report”) published by the Swiss Institute of Comparative Law (the “Swiss Institute”), Ålands Penningautomatförening (“PAF”) herewith take the opportunity to provide you with its written observations to the Report.

PAF is a non-profit making organisation and acts for the benefit of recognised charities. PAF operates under a license given by the Åland government. Åland is an autonomous region within the Republic of Finland with own legislative powers on several sectors. The legislative position of Åland and its own legislative powers regarding gaming issues are meritoriously noted in Chapter 1 of the Report regarding the legal situation in Finland (the “Finnish national report”).

PAF was a party to the Finnish Supreme Court case which is referred to in the Finnish national report. PAF is also a party to pending civil proceedings between PAF and the Finnish state regarding, inter alia, the barriers in the Finnish Lottery Act and its inconsistency with EU-law. Furthermore, PAF has indirectly been a party to extensive correspondence and discussion between the Finnish Ministry of Interior (the “MI”), which is responsible for gaming issues in Finland, the Åland government regarding the interpretation of the Finnish Lottery Act with regard to Internet Gaming; such correspondence and discussion explicitly reflect the barriers included in the Finnish Lottery Act.

Since PAF is of the opinion that the barriers included in the Finnish Gaming Act as regards on-line gaming – by way of acts and statements made by the MI – are more far-reaching than what can be concluded on the basis of the Finnish national report, PAF makes the following observations:

1. On page 183 of the Report (Barriers table; jurisprudence) the Finnish Supreme Court Case of 24 February 2005 (KKO 2005:27) is presented. It is correct, as is described in the Report, that it (inter alia) was concluded by the Supreme Court that the Finnish Lottery Act was applicable on on-line gaming activities that were operated outside of Finland, since the necessary conditions for the participations in the games at issue within Finland were created by very active and clearly market-specific measures. The Supreme Court said that: “as a result of these goal-oriented measures and arrangements, PAF has actively provided a gaming activity in the mainland contrary to the fundamental regulations of the Lottery Act”. The Supreme Court continued that:

“although the game server has been located outside of the mainland and the administration of the games has thus also taken place outside of the mainland, PAF’s measures to enable and promote participation in the games are considered to entail that PAF has organised a lottery in the mainland.”

2. After the judgment given by the Finnish Supreme Court, PAF has substantially adapted its Internet Gaming services to the said judgment., PAF has, inter alia, stopped all of its marketing activities directed to the Finnish mainland. Furthermore, also the other criteria referred to by the Supreme Court as “goal-oriented” and “market-specific measures” “to enable and promote participation in the games” have been abolished. In this regard, it should be noted that the Finnish Chancellor of Justice on 18 August 2005 – at the request of the MI – delivered a reasoned opinion in which it stated that it is fair to conclude:



## APPENDIX 5

---

“that to the lesser extent the market-specific measures that were referred to in the Supreme Court Decision are at hand today, the more the Åland government is justified to state that PAF’s Internet gaming services do not infringe the Lottery Act in the way that was concluded by the Supreme Court/...”.

3. Notwithstanding the above, MI has consistently been stating that PAF’s Internet gaming activities violates the Finnish Lottery Act, however, the arguments have been modified. In a letter to the Åland government 24 May 2005 – i.e. after the Supreme Court decision and after PAF had adapted its services to that decision - the MI stated that it had noted that PAF still operates its Internet gaming services “in a way that also makes it possible for persons staying on the Finnish mainland to participate in such games, even if PAF does not hold a license in accordance with the Finnish Lottery Act”. It is notable, that MI did not refer to any market-specific or goal-oriented measures as was referred to by the Supreme Court. Notably, the Finnish Lottery Act according to MI, forbids all foreign on-line gaming activities, if it is possible to participate in them while staying in Finland. This barrier is very far-reaching and means that all operators which uphold on-line gaming activities that are possible to participate in while staying in Finland do infringe the Finnish Lottery Act!
4. The Åland government replied to MI on 2 and 16 June 2005. The Åland government stated that PAF had put its market-specific and goal-oriented measures to an end and therefore, the Åland government concluded that PAF’s on-line gaming activities were in conformity with the Finnish Lottery Act, as it had been interpreted by the Supreme Court on 24 February 2005.
5. MI replied to the Åland government on 21 November 2005. MI repeated its demands and also provided some guidelines as regards the necessary measures an operator not holding a Finnish license need to take in order to avoid infringement of the Finnish Lottery Act. MI urged PAF to:
  - i. stop such marketing activities that aim at gaining players from the Finnish mainland to participate in PAF’s on-line gaming activities;
  - ii. actually prevent persons staying on the Finnish mainland from registering themselves as customers with PAF<sup>27</sup>; and
  - iii. prevent players in the Finnish mainland from participating in the gaming activities by closing down their accounts or by way of another equally effective measure.
6. As a consequence of MI’s rigid position as described above, and since PAF is of the firm opinion that the position is unfounded, PAF on 15 December 2005 turned to the district court with an action for a declaratory judgment. PAF claimed that the requirements the Finnish state (through MI) lays on a non-Finnish on-line operator are too far-reaching and that they are not supported by the reasoning in the Supreme Court decision at issue.
7. In its response to PAF’s declaratory action, the Finnish state has on 6 March 2006 clearly stated its position. As we already know, any gaming activities arranged on the Finnish mainland require a national (Finnish) license given by the Finnish authorities; only one (1) license is available for the respective kind of game. However, the Finnish state now argues (on page 9 of its answer to PAF’s claims) that the Supreme Court decision (KKO 2005:27) in fact means that on-line gaming activities are arranged where a player happens to be situated. This means, that any participation in any foreign on-line game from the Finnish mainland has as its effect that the game at issue is deemed to be arranged in Finland, and that the operator thereby infringes the Finnish Lottery Act. This interpretation of the Finnish Lottery Act is very extensive (and unique) since it is technically impossible for a gaming operator to actually control or determine where every player physically are situated when participating in its on-line games via the Internet.
8. On page 166 of the Report, regarding the special case of Åland Island, reference is made to two different acts. However, the second one is not correct. The number of the Åland act seems to be correct, but the name of the act is incorrect, probably due to a mistake. The number of the act

---

<sup>27</sup> It should be noted that it is not technically possible to determine where a player actually is situated when participating in gaming activities via the Internet.

## APPENDIX 5

---

corresponds to an Åland Act which is "Landskapsförordning (1993:56) om Ålands Penning-automatförening och dess verksamhet".

9. In conclusion, by this written observation PAF wants to draw to Swiss Institute's attention that the actual national barriers in Finland (Åland Island excluded) regarding on-line gaming activities are more far-reaching, complex and detailed and what one might be led to think on the basis of the Finnish national report. For instance, it should be noted that the Finnish state holds that an on-line game is actually deemed to be arranged in Finland, if and when a player participates in such a game when physically being in Finland. In practice, the Finnish state requires non-Finnish gaming operators (i) not to market their on-line games in Finland, (ii) to prevent players in Finland from participating in such games, for instance (iii) by closing down such players' gaming accounts.

## APPENDIX 5

---

### FRANCE

AFJL Agence Française des Jeux en Ligne  
23 May, 2006

Alexandra Musseau Conseil, Philippe Maille Conseil

#### COMPILATION DE DONNÉES SUR LE MARCHÉ DES JEUX EN LIGNE

##### I. E-GAMBLING EUROPE

###### *Les chiffre-clés du marché au niveau européen*

Selon une étude de l'indice MECN<sup>28</sup> (Gambling Industry Index qui réunit 47 entreprises du jeu représentatives du secteur – 1<sup>er</sup> décembre 2004), l'Europe serait l'un des marchés les plus prometteurs dans le domaine du jeu en ligne. En effet, 7 des 10 meilleures entreprises privées de l'industrie du jeu cotées en Bourse sont européennes, et plus particulièrement anglosaxones (Partygaming, Unibet, Sportingbet, Ladbrokes et Betfair) ;

La capitalisation boursière du leader mondial du poker en ligne (Partygaming) est de 10 milliards d'euros.

Dans un article des Echos<sup>29</sup>: Hugh Hendry, gérant chez Odey Asset Management, n'hésite pas à se positionner sur des titres dont le PER dépasse trente fois le bénéfice à l'image de Sportingbet, opérateur britannique leader mondial des paris sportif sur Internet.

###### **Selon une étude du cabinet JupiterResearch<sup>30</sup>:**

La dérégulation conduirait, en 2009, 15% des affaires de paris européens sur Internet ;

Selon les estimations, il est prévu que le marché mondial du jeu en ligne qui a enregistré 10 milliards de dollars en 2002 passera à 14, 5 milliards de dollars en 2006 pour une activité qui est à 90 % clandestine ;

Concernant les acteurs du jeu en ligne, le marché est dominé par les opérateurs de loteries, les sites de paris anglais et les webcasinos ;

Du côté du profil des joueurs, les jeux en ligne attirent plus particulièrement les seniors et les femmes plus jeunes (25-35 ans) ;

L'industrie du jeu bénéficiera d'une forte croissance notamment grâce aux effets de l'Arrêt Gambelli, au changement des législations en général, à l'ouverture de nouveaux casinos et à la multiplication des machines à sous, mais aussi le développement des bandes passantes et des comptes en ligne attirant des nouveaux types de joueurs et amenant des nouveaux comportements de jeux ;

En 2003 :

- 45 milliards € ont été dépensés dans les casinos européens ;
- La Française des Jeux (FDJ) a augmenté ses revenus de 6 %, le PMU de 10 % et le bookmaker britannique, William Hill, de 77 % ;
- L'opérateur mondial de paris en ligne, Sportingbet, a vu sa clientèle européenne bondir de 88 % passant de 200 000 à près de 380 000 joueurs.

En 2004<sup>31</sup> :

- La FDJ a réalisé 7,430 milliards d'euros de CA dont 3,1 millions d'euros en jeux en ligne ;
- Ce volume d'enjeux a permis de redistribuer 4,426 milliards d'euros aux joueurs soit 59,58 % des mises.

---

<sup>28</sup> **MECN** : Réseau d'experts qui traite de sujets touchant aux médias et aux secteurs des loisirs. Ces experts fournissent des connaissances approfondies, des analyses et des conseils à des clients du monde entier.

<sup>29</sup> **LES ECHOS WEEK-END** - 14 janvier 2005

<sup>30</sup> **EUROPEAN ONLINE GAMBLING**, Benefiting From Deregulation (JupiterResearch – June 10, 2004)

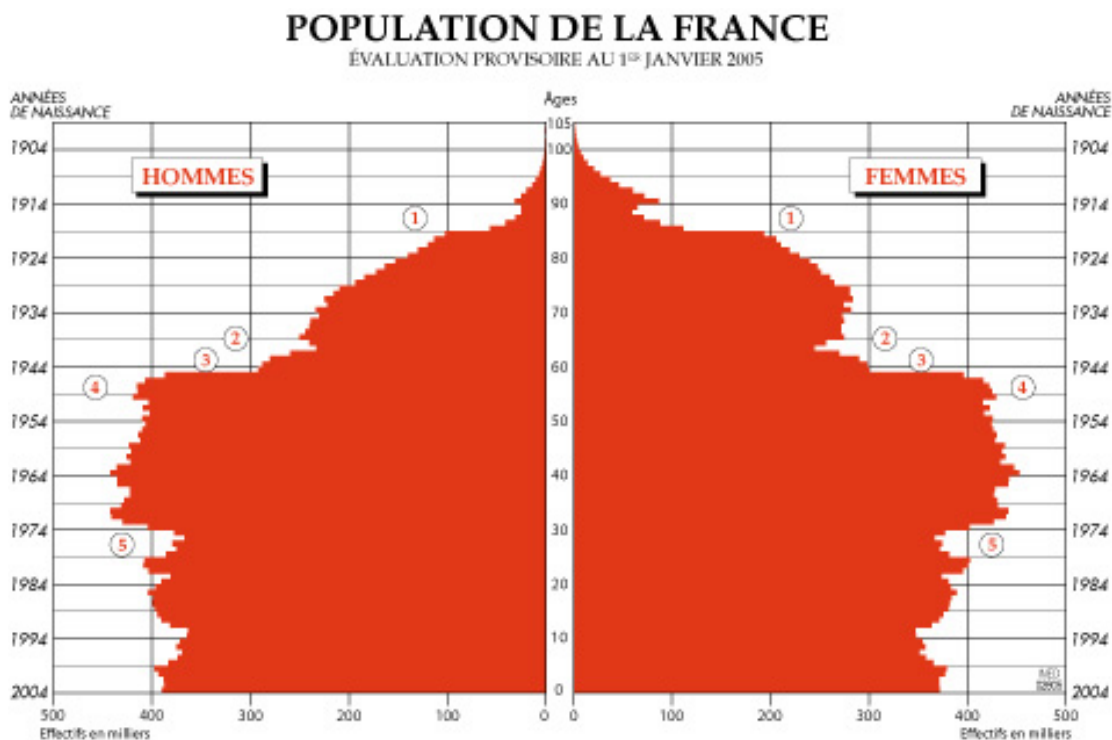
<sup>31</sup> **SOURCE** : Française des Jeux - juin 2005

## APPENDIX 5

### II. E-GAMBLING FRANCE

**Les chiffre-clés du marché français :**

Le portail de la Française des Jeux en chiffres	
29 millions	d'euros de revenus réalisés en 2004, contre moins de 8 millions un an plus tôt
0,3 %	C'est la part du chiffre d'affaires global réalisé sur le Net en 2004
40 %	des revenus sont générés par le Loto et Euromillions
5,8	euros dépensé en moyenne
1 million	d'euros gagné au Loto par un joueur en ligne le 19 janvier dernier
500.000	gagnants en 2004 dont un à 1 million d'euros au Loto le 19 décembre
50.000	joueurs par semaine
350.000	comptes ouverts depuis 2001, la moitié étant actifs
1,6 million	de visiteurs uniques en décembre 2004 (source : Nielsen//Netratings)
630.000 joueurs sont inscrits sur le site qui reçoit 1,8 millions de visiteurs uniques par mois (2005)	
Source : Déclarations de la Française des Jeux, janvier 2005	



## APPENDIX 5

---

### Population globale (source Eurostat)

	2005
UE (25 pays)	459488.4
UE (15 pays)	385383.4
France	60561.2

### Equipements Internet des Ménages en % (source Eurostat)

	2004	2005
UE (25 pays)	43	48
UE (15 pays)	46	53
Zone euro	44	50
France	34	:
Belgique	:	50

République tchèque	19	19
Danemark	69	75
Allemagne	60	62
Estonie	31	39
Grèce	17	22
Espagne	34	36

## APPENDIX 5

en %

	Dispose d'Internet à la maison	Dispose d'Internet haut débit à la maison	A utilisé Internet au moins une fois	A utilisé Internet au cours du dernier mois (internauts)	Dont internautes utilisant Internet tous les jours ou presque
Ensemble	42,7	32,0	54,3	46,9	55,6
Homme	45,4	33,4	57,8	50,4	57,6
Femme	40,2	30,6	51,0	43,6	53,4
15-19 ans	61,7	48,0	95,2	83,0	46,0
20-29 ans	57,4	47,5	86,6	77,3	58,9
30-39 ans	53,6	38,8	74,3	64,9	60,4
40-49 ans	55,1	41,6	59,5	50,8	56,1
50-59 ans	42,2	30,2	45,0	38,0	53,8
60-69 ans	20,5	12,7	22,0	16,2	54,4
70-79 ans	9,2	5,6	7,4	5,7	56,7
Plus de 80 ans	3,8	2,8	2,0	1,6	ns
Actif cadre	77,3	55,8	93,3	90,8	71,3
Actif employé	44,4	33,9	62,8	50,8	54,1
Actif ouvrier	33,9	24,7	44,6	34,6	37,6
Enseignement supérieur	73,3	54,8	89,4	83,6	66,3
Sans diplôme	19,9	15,0	23,5	18,4	43,5
1 <sup>er</sup> quartile	25,6	19,2	39,8	32,0	40,3
4 <sup>e</sup> quartile	62,3	47,2	72,3	65,2	64,2
Paris	58,2	49,6	67,2	60,9	66,1
Rural isolé	27,9	13,3	37,8	32,2	39,4

Champ : individus de 15 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

Lecture : 77,3 % des 20-29 ans ont utilisé internet au cours du dernier mois, dont plus de la moitié (58,9%) tous les jours ou presque.

Source : enquête « Technologies de l'information et de la communication » d'octobre 2005, Insee

### ② Jeu et musique pour les hommes, Informations sur la santé pour les femmes

en %

	Utiliser la messagerie électronique	Conversations en direct, forums de discussion	Communiquer par messagerie instantanée	Obtenir des informations administratives	Rechercher des informations sur la santé	Accéder à son compte bancaire	Acheter des biens et services	Acheter des actions	Écouter, voir ou télécharger de la musique ou des films	Jouer ou télécharger des jeux	Télécharger des logiciels
Ensemble	73	18	33	52	28	39	34	3	31	20	26
Homme	72	22	33	52	21	41	34	4	35	25	35
Femme	74	14	33	52	35	36	34	1	27	14	15
15-19 ans	67	11	62	28	22	12	15	0	68	84	28
20-29 ans	76	28	47	61	30	46	41	1	42	27	33
30-39 ans	77	12	24	61	30	49	46	4	24	16	29
40-49 ans	73	8	19	55	27	40	35	3	18	14	21
50-59 ans	67	4	13	52	29	43	31	6	14	8	14
60-69 ans	86	5	16	60	27	41	26	10	11	12	22
Plus de 70 ans	65	0	11	26	34	30	20	5	15	20	13
Cadres	86	12	21	63	31	58	48	9	19	9	32
Ouvriers	59	20	37	45	19	34	28	1	37	27	29
Études supérieures	85	13	26	65	31	50	45	4	22	13	28
BEPC	66	26	45	35	26	23	25	2	42	24	24
Sans diplôme	59	29	40	32	25	20	15	1	48	32	21
1 <sup>er</sup> quartile	67	27	42	48	27	28	24	1	39	24	27
4 <sup>e</sup> quartile	82	14	29	58	31	48	44	5	28	15	26

Champ : individus de 15 ans ou plus ayant utilisé internet au moins une fois.

Lecture : 48 % des cadres internautes ont au cours du dernier mois acheté ou commandé des biens et services sur Internet, à titre privé.

Source : enquête « Technologies de l'information et de la communication » d'octobre 2005, Insee

## APPENDIX 5

---

### **Combien de français jouent en ligne :**

#### **Commentaire sur les chiffres et estimation**

Le marché français des jeux de hasard en ligne (casinos, paris sportifs, loteries) ne peut pas être négligé. Les opérateurs privés sont unanimes pour déclarer que la **France est le 2<sup>nd</sup> marché européen en terme de potentialité de joueurs.**<sup>32</sup>

Il est donc indispensable d'évaluer le nombre de joueurs réguliers des opérateurs tant privés qu'étatiques en effet:

#### **Les Français aiment le jeu :**

En 2004, les Français ont dépensé plus de **34 milliards d'euros** dans les jeux, soit 5,3% de plus que l'année précédente. La Française des jeux a touché le gros lot : plus de 8,5 milliards d'euros dans les lotos et les jeux à gratter (+ 9,8% par rapport à l'année précédente). Le PMU a récolté quant à lui 7,55 milliards d'euros et les quelque 180 casinos français se sont répartis **18 milliards d'euros**. Le grand gagnant est bien entendu l'État. Les jeux lui ont rapporté en 2004 environ **5 milliards d'euros**.

#### **Quant aux Européens :**

Selon une étude réalisée par l'Ipsos en juin 2005, ce sont quelque **220 millions** de personnes qui s'adonnent aux jeux de hasard rien que dans neuf pays européens (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni).

1. La population française représente environ 14 % de l'EU-25 et 15% de l'EU-15 soit en proportion des 220 M de joueurs européens :

EU-25: 28.6 M

EU-15: 33.0 M

Pondéré du taux de pénétration de l'Internet broadband «à la maison»(ie. 32%) ainsi que de la part de population utilisant leur connection pour «Jouer» (ie. 20%)

Estimation du nombre de joueurs «On-Line» en France à :

**Sur base EU-25 : 572 K**

**Sur base EU-15 : 660 K**

**Soit une estimation de +- 500 000 français, jouant de France (IP France)**

2. Par ailleurs cette estimation est corroborée par les éléments suivants :

L'opérateur historique (FdJ) compte aujourd'hui 1.8 M de visiteurs uniques mensuel et 630 000 inscrits et 350 000 comptes «actifs».

Une grande proportion de ces visiteurs uniques ne fait que consulter les résultats du «Loto»

La réticence des français pour les opérateurs privés sur les jeux en ligne traditionnels (casinos, loto, etc.) est compensée par leur engouement pour le paris sportifs et l'attrait du gain (supérieur chez les opérateurs privés).

Compte tenu des très fortes progressions du marché français entre 2003 et 2006 (cf études Nielsen et Jupiter), il n'est pas déraisonnable de penser qu'une proportion non négligeable des comptes FDJ sont aussi «joueurs» des opérateurs privés.

**En Europe les opérateurs privés observent 8 mises par seconde d'un panier moyen de 2.25 EUR (1.5 £). La FDJ observe un panier moyen de 5.8 EUR et en moyenne 1 paris toutes les 5 secondes.**

---

32

Nielsen / NetRatings 2004–2005 : "The Online Gaming Market : What's really happening"



### III. MOBILE GAMBLING

Selon l'étude du cabinet JupiterResearch<sup>336</sup> :

L'industrie du mobile gambling (jeux sur le téléphone mobile) à générer 5 milliards de dollars en 2006 et devrait générer 19 milliards en 2009 ;

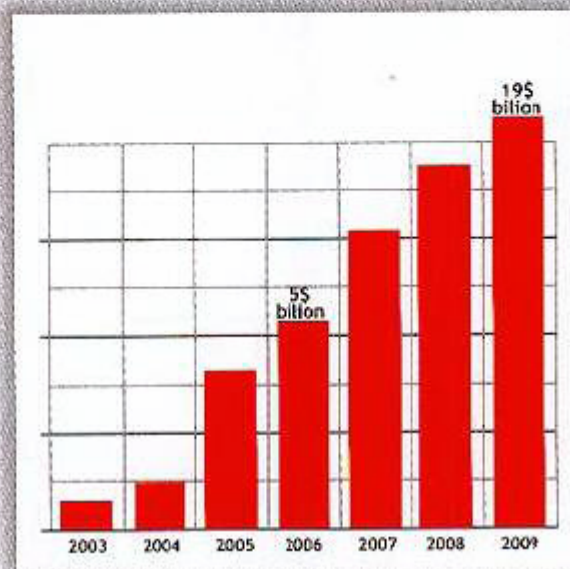
#### Industry Overview - Mobile Gambling

##### ONLINE AND MOBILE GAMBLING

Online gambling is one of the most lucrative adult-content services on the Internet today, responsible for the rapid growth of both the gambling industry and interactive media.

The industry is in the process of being shaped and molded, but as it evolves, operators are already reaping ample rewards. Moreover, new operators are eagerly tapping into this attractive new business arena, in spite of the fact that from both the legal and political perspectives, there are considerable obstacles to overcome.

Currently, the gambling industry is expanding into the sphere of mobile content services, making mobile gambling the next big money-maker. Recent market research expects the mobile gambling industry to generate approximately \$5 billion by 2006, and \$19 billion by 2009, representing a staggering 32.6% of all mobile entertainment revenues. The financial rewards that mobile gambling can promise its investors as well as continued growth of the industry are directly related to the appeal of the gaming environment. Key to the success of the mobile gaming industry is establishing an exceptional playing environment which can secure a strong client base of players while constantly attracting new ones.



Source: Jupiter Research



### III. LE MARCHÉ DU MOBILE

#### Taux de pénétration France :

- 80% des 16-30 ans
- 75 % de la population globale
- 50 % des usagers ont un mobile équipé bluetooth

Le marché de la téléphonie mobile en Europe est un marché aujourd'hui mature avec un taux de pénétration stable supérieur à 80% (même parfois supérieur à 100% dans certains pays). Le marché Nord Américain est toujours un marché en pleine croissance avec un taux de pénétration de 20% inférieur aux moyennes européennes. Les marchés Asie-Pacifique, avec L'inde, le Vietnam, l'Indonésie et la Chine constituent les plus gros gisiers de développement avec des taux de croissance supérieur à 50%. Le Japon et la Corée restent les pays les plus avancés à la fois en terme de pénétration mais aussi et surtout en terme de développement d'usage. En particulier, au Japon et en Corée, les rythmes de renouvellement des terminaux sont deux fois plus rapides que les moyennes européennes avec par exemple aujourd'hui plus de 50% des terminaux équipés de caméra et écran couleur et 25% supportant les fonctionnalités multimédia. Les marchés MENA (Middle East and North Africa) sont la deuxième source de croissance mondiale des marchés télécoms mobiles avec l'Egypte, l'Arabie Saoudite, l'Algérie et la Jordanie comme figures de proue. En terme de pénétration, les moyennes des pays comme Dubai, UAE, Bahrain et Kuwait sont largement comparables aux meilleurs pays européens avec des taux supérieurs à 95% mais les surclassent largement en terme d'ARPU (Average Revenue Per User) avec des moyennes deux fois supérieures aux meilleurs pays européens.

#### Quelques chiffres :

Chine 26% pénétration	ARPU 9 Euros	Corée 78%	38 Euros
USA 65%	41 Euros	Canada 48%	36 Euros
Japon 70%	50 Euros	Dubai 95%	85 Euros
France 76%	35 Euros		

#### Un marché Bluetooth en pleine explosion :

35,8 millions d'équipements en 2002

316 millions en 2005

575 millions prévus en 2006, près d'un téléphone sur 4 sera bluetooth

900 millions prévus en 2009

La pénétration des équipements bluetooth est particulièrement importante en Asie où en 2005 20% des mobiles étaient déjà équipés avec une perspective supérieure à 50% dès 2009. L'Europe n'est pas en reste avec près de 30% des mobiles vendus sur Q2/Q3 et Q4 équipés bluetooth. Bien qu'il n'existe pas de chiffre précis, il est admis que le taux de renouvellement des terminaux et leur niveau d'équipement est directement lié à l'ARPU et au pouvoir d'achat. Ainsi, on peut considérer aujourd'hui que dans les segments "High Value Customer" et "Top High Value Customers", le taux d'équipement bluetooth avoisine les 70% alors que pour les segments "mass market" ce taux se situe autour de 20%.

#### Addiction au mobile

Le téléphone mobile a changé non seulement nos habitudes de communication mais il est en passe de bouleverser aussi nos modes de vie. Une étude par Virgin Mobile montre que nous sommes accros à nos téléphones mobiles. Quand on les sépare de leurs téléphones portables, les personnes interrogées commencent à subir des symptômes de stress et d'anxiété. Cette étude détaille que 90 % des sondés sont obsédés par la nécessité de consulter leurs téléphones portables au moins une fois par heure. Quatre sondés sur cinq se sentent mal à l'aise si leur mobile est hors de portée pour une période prolongée. 84 % des personnes interrogées disent ne jamais laisser leur combiné hors de vue. Un sondé sur sept admet souffrir d'anxiété quand il est séparé de son combiné. Pire, 60 % trouvent plus grave de perdre leur téléphone portable que leur portefeuille ou les clés de leur maison. Le téléphone portable est devenu si important qu'il a créé chez beaucoup d'entre nous des comportements compulsifs où chacun vérifie son portable dès qu'il sort de réunion ou qu'il descend de l'avion.

#### Le marketing mobile

Une étude réalisée en 2006 sur 50 grandes marques européennes montre que le téléphone mobile est considéré comme le médium le plus intime et le plus différenciant pour communiquer. D'ici 2008, 89% des marques utiliseront l'Internet mobile pour communiquer, 40% d'entre elles utilisent déjà le SMS, et 18% le MMS, avec presque un tiers projetant de dépenser au-dessus de 10 % de leur budget marketing. Les marques s'attendent à ce que le marketing mobile, notamment avec l'instant mobile marketing, devienne bien plus efficace que la publicité par email, grâce à des taux de retour sur expérimentation proche de 15%.

### IV. JEUX AUTOMATIQUES (GAMING MACHINE EN DEHORS DES CASINOS)

#### *Présentation du secteur et de ses acteurs :*

Le CFA (Confédération Française des jeux Automatiques) est un syndicat des professionnels des jeux automatiques qui regroupe les exploitants des flippers, jeux vidéo, tirs, billards, jeux de fléchettes, baby-foots et autrefois Juke-boxes.

La Confédération Française des jeux Automatiques demande l'autorisation des jeux à mise et gains limités dans les cafés ainsi que l'abandon de la double taxation à laquelle ces entreprises sont soumises. Ces jeux ont toujours constitué en France un phénomène social et marquent une véritable tradition française.

#### **I- Enjeux du marché des Machines automatiques :**

- La profession qui comptait dans les **années 70 plus de 16 000 emplois dans 4 000 PME**, ne représente aujourd'hui qu'un peu moins de **1 000 PME et 3 000 emplois**.
- L'intérêt du public a évolué en faveur des jeux qui permettent un gain, aussi minime soit-il. Ce type de jeux s'est fortement développé ces trente dernières années (télévision, radio, loteries commerciales, jeux de paris et de grattage) et le public s'est détourné des jeux automatiques traditionnels (flippers, baby-foot, billards, vidéo...).
- Le jeu ne peut plus être considéré comme une activité immorale passible de prohibition. Il s'agit d'une distraction qui nécessite une surveillance particulière mais qui est profitable à l'économie et au budget de l'Etat.
- L'industrie de l'automatique **fait appel à de nombreux secteurs industriels** tels que ceux du bois, de la serrurerie ou des composants électroniques.

#### **II- Les Bars, Hôtels, Restaurants :**

- En 15 ans, de 1983 à 1998, en France, le nombre de cafés, bars et débits de boisson a baissé de 34% et ses effectifs salariés de 26%.
- Dans le cadre de l'aménagement du territoire, ces établissements ont leur importance pour la vie de proximité et la convivialité de des villages et des quartiers.
- Les machines récréatives à gains limités **qui ne sont pas des machines à sous** permettraient une forte augmentation des recettes d'une profession menacée de disparition.
- Cette activité légalisée apporterait à l'Etat des recettes nouvelles importantes. A titre d'exemple, celles-ci en Allemagne sont de l'ordre de 500 millions d'euros.
- Il est envisageable d'affecter tout ou partie de ces recettes au budget des régions.
- Une partie des recettes peut être destinée au financement d'associations caritatives ou d'ONG.

#### **III- L'aspect sécuritaire :**

- En face de l'essor des machines à sous des casinos on assiste à l'explosion des «bandits manchots» illégaux. Le parc des appareils clandestins serait selon les forces de police au nombre de 6000 en province et de 400 en banlieue parisienne.
- Le chiffre d'affaire estimé des machines clandestines (**300 millions d'euros par an**) en fait un marché dont le contrôle est assuré par le «milieu» et le grand banditisme.
- La guerre des gangs pour le contrôle des machines à sous a fait 52 morts en quelques années dans le sud de la France.
- La répression de ce nouveau phénomène criminel est très difficile tant les peines encourues sont minimes face aux gains potentiels aussi bien pour les cafetiers que pour les propriétaires des machines.
- Le pactole des machines à sous constitue la base des financements criminels permettant de se lancer sur le trafic de stupéfiants, le vol de voitures ou les attaques à main armée.
- La légalisation des ces machines dans un cadre contrôlé (homologation des machines, protection des mineurs...) enrayerait l'influence du crime organisé.

#### **IV- L'aspect communautaire :**

- Seuls la France et le Portugal au sein de l'Union Européenne **n'ont pas adopté de législation en faveur des jeux à gain limité**.
- Les machines récréatives à gains limités chez nos voisins sont au nombre de 252.000 en Espagne, 227.000 en Allemagne, 215.000 en Grande Bretagne et 68.000 en Belgique.
- L'attitude des pouvoirs publics français est ambivalente. En effet, l'État prélève des recettes importantes sur le produit des jeux, mais cette activité est pourtant perçue comme immorale. Il en résulte un régime articulé autour «d'un triptyque prohibition exception monopole».<sup>34</sup>
- Parallèlement, l'État, actionnaire majoritaire de la Française des Jeux, mène une politique de développement très active. De ce fait, la législation sur les jeux pourrait être contraire aux articles 43 et 49

<sup>34</sup>

« Les jeux de hasards et d'argent en France », François Trucy, rapport d'information n° 223, au nom de la Commission des Finances du Sénat, 2001-2002.

## APPENDIX 5

---

du traité CE. En effet, on peut douter du caractère «cohérent et systématique» de la politique française visant à réduire l'offre de jeux d'argent.

### V. L'AGENCE FRANCAISE DES JEUX D'ARGENT EN LIGNE

#### ***Sa Mission***

Première agence française indépendante spécialisée dans le veille et l'analyse du marché des jeux sur Internet, l'AFJL® (Agence Française des Jeux d'Argent en Ligne) répond à l'absence d'une organisation neutre qui mutualise en France les sources d'informations et les avis des acteurs majeurs de l'industrie du E-gambling européen.

L'AFJL® est un outil d'intelligence économique et un compilateur de données afin de donner aux médias et au grand public une vision plus réaliste en France du marché des jeux d'argent en ligne.

#### ***Ses Membres fondateurs***

Alexandra MUSSEAU >>> FRANCE  
Co-fondateur et DG de l'AFJL

Fondatrice de la marque «Miss Alex Consulting», agence de conseil en communication, Alexandra est l'experte française du marché des Jeux en ligne pour avoir suivi et conseillé les acteurs majeurs depuis 2003 (5Sportingbet, King Solomon Casino). Elle est également co-fondatrice de l'Observatoire des Casinos en Ligne (OCL), puis de l'AFJL. Elle a débuté sa carrière comme journaliste NTIC.

Philippe MAILLE >>> FRANCE  
Co-fondateur et Directeur associé de l'AFJL

Au travers de son cabinet, PHM Conseil, spécialisé dans le marketing relationnel et les NTIC, fait apport de ses compétences techniques et relationnelles, notamment dans la production de séminaires et modules de formation en matière de veille des marchés et d'intelligence économique.

#### ***Son Comité d'Orientation (CO )***

Le Comité d'Orientation de l'AFJL® a pour mission de fédérer les différents acteurs concernés par l'industrie des jeux d'argent et de hasard sur Internet (pouvoirs publics, professionnels, personnalités qualifiées) en vue de favoriser la réflexion sur les questions de droit et de société que pose le développement de cette industrie.

Le Comité d'Orientation est une émanation de AFJL Sarl.  
Les Membres du CO :

FRANCE  
Eric BOUHANNA- Fondateur d'Adictel – Régulateur, Dispositif indépendant de prévention et d'aide aux joueurs excessifs. [www.adictel.fr](http://www.adictel.fr)

Julien PARROU – Fondateur de la Revue des Jeux et Concours.fr [www.concours.fr](http://www.concours.fr)

BELGIQUE  
Didier DEWYN Président de l'EBA (European Betting Association). [www.eu-ba.org](http://www.eu-ba.org)

Thibault VERBIEST Avocat aux barreaux de Paris et Bruxelles – Spécialiste des NTIC, Jeu et Média - Cabinet ULYS. [www.ulyes.net](http://www.ulyes.net)

ESPAGNE  
Jose Manuel HERNANDEZ Membre du Conseil Lotojuegos – Gestion du risque  
Eduardo VILAR Fondateur et DG de Lotojuegos – Solutions jeux d'argent en ligne [www.lotojuegos.com](http://www.lotojuegos.com)

### FRANCE

La Française des Jeux  
Boulogne  
22.05.2006

Pierre Bruneau

#### **Objet : Commentaires de La Française des Jeux sur l'Etude du cadre économique et légal sur les jeux de hasard dans le Marché Intérieur**

Chère Madame, Cher Monsieur

Suite à la communication du Rapport d'Etude le 24 avril, à sa présentation le 8 mai à Genève et aux questions soulevées en séance, cette note, comme vous l'avez demandée, a pour objet d'appeler votre attention sur certains points que nous souhaiterions voir intégrés au document final.

#### ***1/ Pour la partie de l'Etude Juridique***

#### ***2/ Pour la partie de l'Etude Economique***

1/ Si nous devons souligner les efforts effectués par l'Institut pour tenter une approche économique, nous sommes amenés à constater, comme vous l'avez souligné en séance le 8 Mai à Genève :

- des taux de réponses limités aux questionnaires adressés, et donc une fiabilité discutable de l'ensemble par manque de données fiables
- face à cette carence, le recours à des sources secondaires, et en particulier, l'Etude Global Betting and Gaming Consultants 2004/2005. Utilisateurs réguliers de cette étude en tant que pure base documentaire, nous avons constaté qu'il en a été fait une utilisation très extensive voire essentielle par votre institut, pour nombres de parties nationales spécifiques à chaque juridiction. Plus particulièrement concernant la France, alors que nous avons collaboré positivement à la fourniture des éléments demandés initialement, nous sommes étonnés de constater que la quasi-totalité du Rapport France soit une reprise très littérale de la majorité du rapport de GBGC (cf annexe parties surlignées en jaune reprises de GBGC), incluant par ailleurs des commentaires ou jugements propres à GBGC et non appropriés à la « neutralité » recherchée. De plus les chroniques historiques sont parfois peu d'actualité (données s'arrêtant à 2003, ou 2002) pour des indicateurs importants, et sur base de l'expérience que nous avons de cette étude, peut contenir des erreurs pour certaines juridictions. Enfin, en ce qui concerne la qualité et la fiabilité de cette référence documentaire, largement reprise, nous notons :
  - que la finalisation de cette partie économique a été confiée in fine aux Professeurs Eadington et Thalheimer, des USA, alors que nos représentants de l'AELTE avaient pris l'initiative de rencontrer initialement le Professeur Collins à Salford, supposé en charge de ce volet de l'étude. Nous nous interrogeons donc sur les raisons de fond ayant conduit à changer d'experts en cours de processus, cela semble-t-il en septembre dernier seulement.
  - que pour le domaine du « Remote Gambling », il nous a été clairement exposé les difficultés rencontrées également par l'Institut pour l'obtention de données fiables et de couverture suffisamment large des opérateurs interrogés (19 questionnaires traités). De plus, nous remarquons que plus de 50% concernent des opérateurs de paris.

## APPENDIX 5

---

2/ Concernant le raisonnement économique lui-même, votre rapport retient le Gross Gaming Wager (produit brut des jeux) comme critère central pour l'agrégation du marché des jeux, tous types de jeux confondus.

Or, l'évaluation de l'ensemble des mises des joueurs réellement investies, est profondément différente suivant la nature des jeux : les écarts sont majeurs pour les taux de redistribution aux joueurs entre les jeux de machines à sous et ceux des loteries, tout comme les pratiques sont totalement distinctes en matière de réinvestissements des gains par les joueurs, entre ces types de jeux. En conséquence, la part des opérateurs selon les types de jeu d'un marché donné, ne peut être appréciée selon ce critère, ne reflétant ni les mises réelles, ni les fiscalités différenciées, ni les occasions réelles de jeu.

Nous vous adressons en annexe, un document explicitant, sur l'exemple de la France, cette démonstration établie sur le nombre d'occasions de jeu relatif à ces deux domaines de jeu.

De ce fait, nous ne pouvons souscrire à l'approche retenue pour l'étude économique.

3/ Peu après que le Parlement Européen ait exclu les jeux d'argent de la Directive Services, pour des raisons d'ordre public, il est surprenant que l'approche économique diffusée fin avril reste conçue comme si le secteur des jeux d'argent était une activité comme les autres.

En corollaire, les notions de prévention du joueur, de risques inhérents au développement intensif du jeu, en matière sociale, ne sont pas abordés, alors que la canalisation du jeu et le développement d'une pratique responsable sont au centre des débats sociétaux en Europe et dans une grande partie du monde.

Les notions de protection du joueur, de prévention des risques, de fraudes, de lutte anti-blanchiment, sont les raisons mêmes des « barrières » selon votre terminologie, qui ont été établies comme « garde-fous » pour la protection des citoyens désirant s'adonner aux jeux d'argent, au terme le plus souvent de l'expérimentation de l'histoire des jeux d'argent, avec des périodes très réglementées ou libérales selon les époques.

Malgré le fait que le rapport assure la bonne prise en compte des études de prévalence internationales (citées dans les annexes), les effets nuisibles au plan social de typologies bien identifiées de jeux, déployées extensivement dans nombre de juridictions, ne font l'objet d'aucun développement sur ce volet. L'objectivité eût conduit à tout du moins expliciter les amplitudes des effets à date possibles évalués à travers les études menées par nombre d'Etats et d'experts spécialisés, quand bien même puissent exister des débats méthodologiques nourris.

Certains exemples sont particulièrement éloquentes et ont conduit nombres de juridictions à codifier plus strictement l'encadrement de l'offre et tenter des retours difficiles en arrière (Canada, Australie).

L'évolution des sociétés occidentales vis-à-vis des dépendances de toutes natures s'opère dans le sens de l'accroissement des mesures d'encadrement des activités à l'origine des risques.

Sur le volet du « Remote Gambling », avec des joueurs individuels seuls face à un appareil électronique, sans témoin, sans limite temporelle, les premières études de risque de pratique excessive déjà hors du champ pur des jeux d'argent (blog, jeux vidéo, téléchargement, pornographie par exemple) émergent, et il ne peut être omis de souligner logiquement pour les jeux d'argent, les risques additionnels et spécifiques associés, dans ce cas également selon les typologies de jeux.

4/ En matière de perspectives d'emplois estimées par vos experts générés dans le cadre d'un marché libéralisé, si les estimations présentées restent très modestes, elles ne constituent pas un enjeu significativement positif. Par ailleurs, l'incidence sur les emplois indirects générés par le financement en baisse de causes d'intérêt général, dû à l'impact inéluctable sur les activités des loteries, n'est pas pris en compte.

5/ Sur le plan des 3 scenarii, du fait des bases économiques contestables retenues, comme de leur caractère purement « académique », à ce stade, il ne peut être pertinent à notre sens, qu'ils puissent constituer un canevas de travail à approfondir.

6/ En matière de procédure de conduite et d'implication de notre part dans cette étude, nous souhaitons vous faire part des commentaires suivants au plan linguistique :

- alors que nous avons cherché à coopérer très positivement dans l'information que vous avez requise en amont, nous avons appris à Genève que des sources fournies dans une langue autre que l'anglais n'avaient pu être intégrées. En conséquence nous nous en étonnons, l'anglais n'étant pas à ce jour la langue unique officielle de l'Union Européenne.
- n'étant pas de langue maternelle anglaise, nous n'avons eu que deux semaines par oral et qu'un mois par écrit, pour pouvoir analyser, commenter et questionner l'étude. Alors que le planning de l'étude a été réaménagé, par contre nous n'avons pu nous voir accorder de délai additionnel, comme demandé en séance par nombre de participants à votre présentation orale.

### **3/ Le cas de Gibraltar**

Il nous apparaît anormal de traiter la juridiction de Gibraltar, dans cette étude supposée circonscrite au Marché Intérieur de l'Union Européenne. D'ailleurs dans le Rapport National du Royaume Uni du volet économique (page 836) vous spécifiez bien : «The United Kingdom also possesses a number of Dependencies which are geographically situated in Europe but do not constitute part of the European Union.... It is particularly worth referring to Alderney, to Gibraltar...». D'autre part, page 853 de la partie Etude Juridique, vous spécifiez également que vous n'avez pas disposé dans les délais de l'information sur la législation spécifique à cette juridiction, et que vous vous proposez de l'inclure dans le rapport final, sachant que nous n'aurons pas la possibilité d'en avoir communication avant publication.

Nous souhaitons par conséquent attirer votre attention sur ce point particulier.

En conclusion, nous considérons que la partie juridique du rapport constitue un document très utile de compilation et de synthèse, qui était indispensable, moyennant les corrections spécifiques de chaque juridiction, un travail préparatoire constructif pour l'avenir.

Par contre la partie économique, de notre point de vue, souffre à la fois d'un manque de données émanant de sources primaires fiables, d'une approche d'évaluation du marché incomplète, et de l'absence de traitement des aspects fiscaux comme des implications sociales du jeu excessif corrélées à un développement libéral du secteur des jeux d'argent.

En conséquence, elle ne peut servir de référence pour orienter les débats futurs.

Souhaitant rester des contributeurs constructifs à cette étude, nous nous tenons à votre disposition pour tous compléments éventuels.

## ANNEXE

### **Démonstration arithmétique du fait que les loteries de La Française des Jeux réduisent environ 35 fois plus les occasions de jeu que les machines à sous ou les jeux de casino sur internet**

Dans l'arrêt Gambelli (affaire C-243/01, 6 novembre 2003, Piergiorgio Gambelli e.a.), la CJCE a indiqué que les restrictions à la libre prestation de services doivent contribuer à limiter les activités de paris d'une manière cohérente et systématique.

Les exploitants de casinos sur internet considèrent que les opérateurs de loterie auxquels les Etats membres ont conféré des droits exclusifs ne respectent pas cette obligation. Ils en concluent que les monopoles de ces opérateurs ne sont pas justifiés et qu'ils sont en droit d'exploiter leurs jeux de casinos sur internet, au nom du respect du droit communautaire.

## APPENDIX 5

---

Il est facile de démontrer arithmétiquement que les opérateurs de loterie auxquels les Etats membres ont conféré des droits exclusifs respectent l'obligation de limitation des activités de paris d'une manière cohérente et systématique, en raison de la nature même de leurs jeux comparée à celle des jeux d'autres opérateurs, les casinos en l'occurrence, qui ne respectent pas cette obligation.

Voici la démonstration.

Le taux de retour aux joueurs des loteries de la Française des jeux est de 60% environ.

Les casinos parlent de « taux de confiscation », qui est l'inverse du taux de retour aux joueurs. Selon [journaldescasinos.com](http://journaldescasinos.com), le taux de confiscation au baccara est de 1% et à la roulette de 2,7%. Pour les machines à sous des casinos, il peut être limité à 2%, soit un taux de retour aux joueurs de 98%.

Comparons les effets de deux machines à sous réglées l'une avec un taux de retour aux joueurs de 60%, l'autre avec un taux de retour de 98%.

Considérons la situation une fois que chaque machine a généré le même produit brut, c'est-à-dire que l'ensemble des joueurs a perdu globalement la même somme sur chaque machine.

Considérons que chaque machine ne délivre que des lots de 10 € plus un jackpot de 100 000 € (ou plusieurs gros lots dont le total est de 100 000 €) pour chaque tranche de 1 000 000 € joués initialement par les joueurs et provenant exclusivement de leurs ressources propres et non des remises en jeu de leur gains.

Considérons que chaque fois qu'un joueur gagne 10 €, il les rejoue systématiquement et que le jackpot ou les gros lots totalisant 100 000 € ne sont pas rejoués mais conservés par les gagnants.

Pour simplifier l'analyse, considérons tout d'abord que les 1 000 000 € joués initialement par les joueurs proviennent exclusivement de leurs ressources propres et non des remises en jeu de leur gains de 10 €.

Avec un taux de retour aux joueurs de 60%, les gains représentent 600 000 € dont 100 000 € de jackpot et 500 000 € constitués de 50 000 lots à 10 €, soit 50 001 lots au total, jackpot compris.

Avec un taux de retour aux joueurs de 98%, les gains représentent 980 000 € dont 100 000 € de jackpot et 880 000 € constitués de 88 000 lots à 10 €, soit 88 001 lots au total, jackpot compris.

Considérons les effets des lots à 10 € remis en jeu.

Avec un taux de retour aux joueurs de 60%, les 500 000 € constitués de lots à 10 € remis en jeu jusqu'à épuisement génèrent les flux financiers suivants :  $500\,000 / (1 - 60\%) = 1\,250\,000$  €, soit au total 125 000 lots à 10 € y compris les 50 000 lots à 10 € initiaux.

Avec un taux de retour aux joueurs de 98%, les 880 000 € constitués de lots à 10 € remis en jeu jusqu'à épuisement génèrent les flux financiers suivants :  $880\,000 / (1 - 98\%) = 44\,000\,000$  €, soit au total 4 400 000 lots à 10 € y compris les 88 000 lots à 10 € initiaux.

$$4\,400\,000 / 125\,000 = 35,2$$

Conclusion:

Avec les mêmes jackpots ou gros lots non remis en jeu, une machine à sous réglée avec un taux de retour aux joueurs de 98% est 35 fois plus intéressante pour le joueur qu'une machine à sous réglée avec un taux de retour aux joueurs de 60%.

## APPENDIX 5

---

Autrement dit, une machine à sous réglée avec un taux de retour de 60% réduit les occasions de jeu de manière cohérente et systématique (pour reprendre les termes de l'arrêt Gambelli de la CJCE) 35 fois plus qu'une machine à sous réglée avec un taux de retour aux joueurs de 98%.

Les loteries exploitées par la Française des jeux sur internet ou dans ses points de vente n'ont donc rien à voir avec les jeux calqués sur les machines à sous que certains casinotiers voudraient exploiter sur internet.

Pour considérer la progression des occasions de jeu offertes par les diverses formes de jeu, il ne faut donc pas considérer seulement la progression du total des mises ou la progression du produit brut des jeux (qui est pour les loteries un pourcentage d'environ 40% du total des mises), comme cela est souvent fait pour considérer la progression des loteries. Il faut aussi tenir compte du taux de retour aux joueurs et de son évolution.

En effet, un jeu de casino sur internet ou une machine à sous peut présenter une baisse de son produit brut, simplement en augmentant d'un point le taux de retour aux joueurs de 97% à 98%, alors que les enjeux totaux (constitués des mises initiales et des gains remis en jeu) restent les mêmes.

En effet, 6 000 € de mises initiales avec remise en jeu systématique des gains jusqu'à générer 6 000 € de produit brut entraînent des enjeux totaux (constitués des mises initiales de 6 000 € et des gains remis en jeu) d'environ 200 000 € (soit  $6\,000/1-97\%$ ), alors qu'avec un taux de retour aux joueurs d'un seul point de plus soit 98%, il faut seulement 4 000 € de mises initiales (générant donc un produit brut en baisse d'un tiers soit 4 000 €) avec remise en jeu systématique des gains pour obtenir les mêmes enjeux totaux de 200 000 € (soit  $4\,000/1-98\%$ ).

Avec le taux de retour aux joueurs des loteries de 60%, il faut 80 000 € de mises initiales pour obtenir des enjeux totaux de 200 000 € (soit  $80\,000/1-60\%$ ) ; et 4 000 € de mises initiales ne génèrent que 10 000 € d'enjeux totaux (soit  $4\,000/1-60\%$ ).

Assimiler la progression des occasions de jeux à la seule progression du total des mises ou du produit brut des jeux, sans prendre en considération les effets du taux de retour aux joueurs est donc inexact.

Permettre une concurrence entre les opérateurs de jeux au nom de « l'harmonisation » sans prendre en considération la question de l'harmonisation de la réglementation du taux de retour aux joueurs (qui est aussi la question des prélèvements publics sur les jeux et donc la question fiscale) revient en fait à développer inconsidérément les occasions de jeux, ce qui va à l'encontre des raisons impérieuses d'intérêt général liées à la protection du consommateur que la CJCE a mis en avant dans ses arrêts.

Le Parlement européen a bien noté l'incidence de ce point. Lorsqu'il s'est prononcé en première lecture le 16 février 2006 sur la proposition de directive services, il avait voté un considérant (10f ou 10 septies), qui rappelait notamment qu'*«étant donné qu'il existe, en outre, des disparités considérables en matière de prélèvements sur les activités de jeux d'argent, et que ces disparités sont au moins en partie liées aux divergences entre États membres sur les besoins en matière d'ordre public, il serait totalement impossible de mettre en place une concurrence transfrontalière loyale entre acteurs de l'industrie des jeux sans traiter en parallèle ou au préalable les questions de cohérence de fiscalité entre États membres que la présente directive ne traite pas et qu'elle n'a pas vocation à traiter.»*



### FRANCE

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie  
Paris  
22.05.2006

Hugues Bied-Charreton

**Objet: Etude du cadre économique et légal sur les jeux de hasard dans le marché intérieur**

A l'occasion de la rédaction de la proposition de Directive sur les services dans le marché intérieur, la Commission Européenne a émis un appel d'offre pour diligenter une étude sur les conditions actuelles du marché des jeux de hasard en Europe. Ce marché a été attribué à votre Institut, en partenariat avec le Centre pour l'étude des jeux de hasard de l'Université de Salford.

Vous avez adressé dans ce cadre un questionnaire au ministère du Budget. La réponse qui vous a été adressée, en juin 2005, sous la forme d'un dossier d'une trentaine de pages, a été produite en collaboration avec les ministères français de l'Intérieur et de l'Agriculture.

Vous avez mis en ligne sur le site Internet de votre Institut le résultat des travaux menés à partir des contributions reçues en réponse à l'ensemble de vos questionnaires diffusés dans les vingt cinq pays membres, à raison d'une trentaine de questionnaires par pays. Vous souhaitez recueillir les observations des différentes parties prenantes à l'étude sur ce résultat.

L'importance du document auquel vous aboutissez (près de 1.500 pages dont j'ajoute qu'il n'a pas été possible d'obtenir auprès de vos services une version en français) et le délai extrêmement limité que vous nous avez notifié ne nous permet pas de répondre de manière exhaustive et aussi détaillée que nous l'aurions souhaité. La complexité technique des sujets évoqués, notamment en ce qui concerne la comparaison des différents droits applicables dans les vingt cinq États membres, et la densité du propos auraient justifié un délai de réponse plus long propre à garantir, de notre point de vue, un échange plus constructif.

**Il en résulte que les remarques formulées ci-après ne doivent pas être considérées comme retraçant exhaustivement notre point de vue sur l'étude réalisée. Comme la réponse qui vous été adressée en juin 2005, ces remarques ont été produites en collaboration avec les ministères français de l'Intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques) et de l'Agriculture (direction générale de la forêt et des affaires rurales).**

***1- Sur un plan général, l'étude peut être considérée comme un point de départ utile mais perfectible d'une réflexion à mener sur les jeux d'argent dans les États membres.***

Le parti pris d'inclure dans le champ de l'étude des secteurs tels que les loteries de charité, les loteries publicitaires ou encore les jeux de charité, et celui de traiter simultanément les aspects juridiques et économiques, ne s'avèrent pas concluants. Le faible taux de réponse au questionnaire, soit 20%, en atteste.

Par ailleurs, l'insuffisante prise en considération de la dimension sociale (protection du consommateur, limitation des nuisances) paraît regrettable, ne serait-ce que parce qu'elle est à l'origine de la réglementation dans la plupart des pays membres.

Cette dimension ne peut pas être reléguée au rang des « barrières » à la libre prestation de service, qu'il conviendrait à plus ou moins long terme d'abolir avec la perspective d'une banalisation de l'activité de jeu. **Ainsi, du point de vue des pouvoirs publics français, les externalités négatives d'une libéralisation du secteur des jeux d'argent (explosion de l'offre et donc de la consommation) l'emportent sur les effets économiques supposés.**

## APPENDIX 5

---

### **2- De façon plus détaillée, la partie juridique de l'étude (p 1 à 892) appelle quelques remarques, à ce stade non exhaustives compte tenu de ce qui précède.**

L'étude compile de façon très utile les dispositions applicables dans l'ensemble des pays membres. Elle dresse un début de comparaison dont il ressort avant tout que les différences entre chacun des États membres sont considérables. La comparaison est toutefois parcellaire compte tenu du peu d'informations transmises par 13 États sur 25, soit une proportion plus que significative.

### **3- La partie économique de l'étude appelle des réserves plus sérieuses.**

**Il n'est par conséquent pas possible de lister, comme pour la partie juridique, une liste d'observations précises. Cela reviendrait à en valider le contenu global au-delà desdites observations, ce qui n'est pas souhaitable de notre point de vue.**

D'une façon générale, la partie économique de l'étude est centrée sur les conséquences d'une évolution du secteur en termes de progression du chiffre d'affaires et des emplois. Nous avons d'ailleurs noté que les évolutions anticipées, y compris dans l'option d'une libéralisation totale du secteur, sont particulièrement marginales en termes d'emploi. La comparaison qui peut être dressée avec les emplois créés en France par le retour vers la filière hippique du prélèvement sur les paris est dans ce cadre relativement instructive, puisque 8 000 emplois ont été créés entre 2002 et 2005.

Compte tenu de ce qui précède, les coûts sociaux d'une forte augmentation voire d'une explosion de l'offre telle qu'envisagée dans le scénario 3, ne sont pas envisagés de façon proportionnelle aux enjeux. Or l'exemple du marché britannique pris de façon récurrente (avec une extension à Gibraltar qui pourrait être contestable s'agissant d'une étude portant sur le marché intérieur) montre clairement, et selon les termes même du rapport, que l'introduction de nouveaux opérateurs et/ou l'autorisation de nouveaux segments de jeux, a des conséquences relativement contenues sur les autres opérateurs et sur les autres segments du secteur des jeux ; par contre, le principal effet souligné à juste titre par le rapport est l'augmentation de la proportion des revenus que consacrent la population des joueurs aux dépenses de jeux.

De la même manière, les impacts fiscaux ne sont pas traités par l'étude, alors qu'ils constituent un élément central, qu'il s'agisse de leurs effets en terme de maîtrise de l'offre, ou à plus long terme de l'évolution possible du secteur.

La reproduction des éléments descriptifs du marché français (passée et présente) est globalement correcte, à quelques réserves près. Parmi celles-ci, on peut noter le caractère erroné de l'intention prêtée aux pouvoirs publics français d'envisager l'exploitation des machines à sous en dehors des casinos (page 1109), quelles que puissent être les potentialités financières de ce segment d'activité. On peut aussi noter que le niveau des prélèvements indiqués en p 1112 s'agissant des paris hippiques n'est pas conforme à celui qui vous a été transmis, qui correspond à la réalité. Ces erreurs figuraient déjà dans l'Etude Global Betting and Gaming Consultants 2004/2005, dont la partie économique de votre rapport s'inspire peut-être de façon trop exclusive.

Au-delà du descriptif, le raisonnement économique qui sous-tend la présentation des trois scénarii repose sur un amalgame de données qui ne sont pas comparables, au moins pour ce qui concerne le secteur français des jeux.

En effet, si la notion de produit brut des jeux permet des comparaisons, elle ne peut servir de base unique à une projection qui ne tient alors pas compte des spécificités de chaque segment du marché, ne serait-ce qu'en termes de fiscalité. Nous avons appelé votre attention dans notre envoi de juin 2005 (cf p 6, sur la pertinence des indicateurs selon le pôle d'activité). Notamment pour cette raison, la clef de passage entre les éléments de la partie descriptive et la construction des trois scénarii n'est pas compréhensible. Autrement dit, les projections réalisées à l'horizon 2010-2011 reposent sur des données non partagées, qui en tout état de cause ne figuraient pas dans les documents qui vous ont été transmis, et ne sont pas clairement explicitées.

### FRANCE

PMU Pari Mutuel Urbain  
Paris  
22.05.2006

Pierre Pages

Chère Madame,

Nous faisons suite à l'audition du 8 mai 2006 au cours de laquelle votre Institut a souhaité disposer pour le 22 mai au plus tard, des remarques des parties prenantes concernant le projet de rapport que votre Institut a rendu public le 24 avril dernier.

Le PMU entend formuler les remarques ci-après dont il souhaite qu'elles soient prises en compte dans la perspective du rapport définitif.

A titre général, nous avons relevé que seulement 20 % des parties prenantes ont répondu à l'enquête que vous leur avez adressée. Nous déplorons cette situation qui, selon nous, nuit à la représentativité et l'exhaustivité à laquelle votre rapport devait prétendre.

Nos remarques concernent à la fois les aspects juridiques et économiques du projet de rapport.

#### **2. Les aspects économiques**

Concernant le chapitre 11 de votre projet, qui contient les prévisions relatives à l'évolution du marché des jeux en Europe, nous nous interrogeons sur sa pertinence en raison du manque d'exhaustivité des données économiques récoltées par les rédacteurs de cette étude qui en ont d'ailleurs fait état lors de la présentation du 8 mai 2006.

Ce chapitre appelle de notre part les remarques ci-après.

Nous nous interrogeons sur la fiabilité statistique des conclusions auxquelles aboutissent les différents scénarios, compte tenu du caractère incomplet et hétérogène des données utilisées.

Nous constatons que la diversité des hypothèses retenues, dans chacun des trois scénarios, n'a pour conséquence qu'une faible différenciation sur les résultats obtenus. En effet, s'agissant du Produit Brut des Jeux, l'écart entre le scénario de base et la première alternative est nul, et n'est que de 25 % avec le second scénario, correspondant à une ouverture totale des marchés.

Dans ces conditions, on ne peut que s'interroger sur l'opportunité d'une ouverture des marchés qui créerait une croissance aussi faible et qui entraînerait une baisse des revenus des opérateurs, sans compter les conséquences néfastes sur les consommateurs d'un développement non contrôlé du jeu tel que le rapport le met en évidence.

Cette ouverture aurait également pour conséquence une fragilisation de l'emploi au sein des différents secteurs notamment celui des filières hippiques: ainsi, n'ont pas été mis en perspective dans l'hypothèse des scénarios alternatifs 1 et 2, les effets sur l'emploi dans les filières hippiques dont nous souhaitons rappeler qu'ils représentent en France 61 000 emplois et qui en 6 ans ont généré 9 000 emplois nouveau alors qu'une ouverture limitée ou totale des marchés n'est pas chiffrée en termes d'emplois créés et que le scénario de base ne prévoit qu'un niveau européen, tous les types de jeux confondus, qu'une croissance de 5 000 à 10 000 emplois à l'horizon 2010.

### Annexe 1

#### **Note concernant la prise de paris en masse commune sur les courses françaises et étrangères**

#### **Selon quelles modalités organiser la masse commune dans les deux sens?**

##### **– Principes**

La prise de paris en masse commune n'a de sens qu'en mode mutuel.

En effet, partant du principe qu'au pari mutuel le niveau des gains est lié directement au volume des enjeux collectés, la masse commune permet pour les parieurs d'un pays d'accéder à des niveaux de gains inenvisageables dans le cadre d'une masse séparée.

Cet élément, par la possibilité d'organiser des paris à gains élevés, constitue un élément fort d'attractivité et de développement de la prise de paris.

La masse commune suppose également que les parieurs jouant en masse commune sur les courses d'un autre pays jouent aux conditions des paris de cet autre pays telles qu'elles sont fixées par le règlement applicables à ces paris.

La raison en est la nécessité de préserver le principe d'égalité entre les parieurs qui prévaut en mode mutuel. En effet tous les parieurs quel que soit leur pays de résidence sont soumis aux mêmes règles et ont vocation à percevoir les mêmes rapports en cas de pari gagnant.

En pratique il est nécessaire que le pays qui souhaite que ses ressortissants puissent parier en masse en commune se dote d'une réglementation adaptée et fasse siennes les règles applicables aux paris concernés.

La prise de paris en masse commune nécessite que le pays organisateur procède aux calculs de répartition sur la base de la totalité des paris engagés dans les deux pays. Ceci suppose que tous les paris pris dans les deux pays soient identifiés et centralisés et donc la mise en place de moyens informatiques d'enregistrement et de communication propres à assurer cette centralisation.

Le contrat de partenariat contient des dispositions spécifiques permettant à une partie d'auditer le système informatique de l'autre partie afin de s'assurer des opérations de calcul des rapports.

Sur le plan des prélèvements applicables à la prise de paris, le principe est admis que les paris engagés dans un pays soient soumis aux prélèvements applicables dans le pays où les courses se déroulent.

En pratique, le pays qui organise la masse commune „abandonne“ à l'opérateur de l'autre pays la contre valeur du montant de ses prélèvements permettant ainsi audit opérateur d'assurer le paiement de ses propres prélèvements (fiscaux et filière hippique locale) auxquels il est assujéti au titre de réglementation applicable dans son propre pays ainsi que ses charges propres.

Le montant des prélèvements est donc essentiel car c'est lui qui commande la rentabilité de l'opération pour les deux parties.

On aperçoit ainsi, que le système de la masse commune permet de dégager des moyens de financement pour le développement de la filière hippique locale.

## APPENDIX 5

---

- **Exemple chiffre** (les chiffres ont un caractère indicatif)

**Sur 100 d'enjeux pris à l'étranger sur les courses françaises en supposant que le montant des prélèvements (Etat et filière hippique) en vigueur en France de 28%, le retour parieur est donc de 72.**

28 reviennent donc à l'opérateur de l'autre pays et constituent donc sa marge brute.

Sur ces 28, l'opérateur devra payer:

- 12 correspondant aux prélèvements applicables dans son pays,
- 7 (standard PMU) correspondant à la rémunération de l'opérateur du pays organisateur (pour ses charges de fonctionnement et droit sur les images et les données),
- 7 correspondant à ses charges de fonctionnement,

ce qui représente un total de 26.

Le résultat pour l'opérateur est donc de 2.

Afin de permettre l'organisation de la prise de paris en masse commune, la France s'est dotée d'une loi spécifique qui est la loi du 23 décembre 1964 fondée sur ces principes.

Dans l'hypothèse où un pays donné souhaiterait organiser la prise de paris en masse commune sur ses propres courses, il devrait se doter d'une réglementation du même ordre.

## APPENDIX 5

---

### GERMANY

AMA Arbeitsausschuss Münzautomaten  
Berlin  
5.5.2006

Dr. Jürgen Bornecke

(Extract translated into English by the authors)

Set out below is the position taken by the umbrella associations which represent the German entertainment machine industry (Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V., Deutscher Automaten-Grosshandels-Verband e.V. and Bundesverband Automatenunternehmen e.V.) and work together in the *Arbeitsausschuss Münzautomaten* (coin operated machine working group), to the Draft of the abovementioned Study (text as at 24 April 2006), together with a request that it be considered.

The following observations refer exclusively to those parts of the Draft of the Study of Games of Chance and Games of Winning in the Countries of the European Union which concern Germany. Reference is made in the first instance to the commercial operation of entertainment games with chances of winning in arcades and pubs using coin play machines within the framework of sec. 33c of the Business Code (*Gewerbeordnung*) (gaming machines outside casinos = amusement machines with prizes [AWP] = "German style wall machines").

#### 1. Currency of the Study (31.12.2005)

The present form of Draft of the Study takes into account the situation in the European Union on 31.12.2005 (page iv). In respect of the situation in Germany, the Fifth Regulations Amending the Gaming Regulations, which entered into force on 1 January 2006, are nevertheless (correctly) also taken into consideration. In order to keep the Study current and informative – in relation to Germany – two additional subjects which changed in the Spring of 2006 should be taken into account:

*Authors' comments: most of the stakeholder's remarks have been fully integrated into the German national reports contained in Chapter 1 of the 1<sup>st</sup> Part and Chapter 6 of the 2<sup>nd</sup> Part of the Report. Although those remarks are mostly concerned with changes that have occurred during 2006 and the temporal scope of our Study was limited to 31 December 2005, we have integrated the information provided by the stakeholder and supplemented it with details of other important developments. As regards the Executive Summary of the Report, the stakeholder's remarks have been taken into account as far as is compatible with the nature of that document, namely a simplified comparative overview of and introduction to the body of the Report: not all national specificities can be noted there.*

#### Review of Scientific Literature on Gambling (pages 1370 – 1450)

##### 17. Problem gambling

It is very surprising that almost exclusively Anglo-Saxon researchers are cited under the heading, "problem gambling". That is particularly so because the structures of the market for games of chance and games of winning for example in the USA, Canada and Australia cannot be compared to those in Europe.

The following persons and organisations have conducted very intensive research into questions of problematic gambling behaviour in Germany, partly in the form of longitudinal studies over several decades:

## APPENDIX 5

---

Prof. Dr. Gerhard Bühringer  
Institut für Therapieforschung  
Parzivalstrasse 25  
D – 80804 München  
Tel. +49 (0)89 36 08 04 11  
Fax. +49 (0)89 36 08 04 19

Prof. Dr. Iver Hand  
Managing Director  
University Clinic for Psychiatry  
Martinistrasse 32  
D – 20251 Hamburg  
Tel. +49 (0)40 428 03 22 33  
Fax. +49 (0)40 428 03 50 25

European Association for the Study of Gambling (EASG)  
Pieter Calandlaan 315  
NL – 1068 NH Amsterdam  
Tel. +31 (0)20 689 59 89  
Fax. +31 (0)20 689 64 18

***Authors' comments:** Given the limits of available time and resources, we were obliged to set priorities and concentrated our attention on peer-reviewed publications in the English language. This was the most efficient approach in terms of producing useful data for the present Report. Further investigation, including the examination of peer-reviewed publications in other languages would certainly be desirable. As concerns the observations which appear below, we do not agree that they are factually correct. In particular, Germany is clearly one of a very small minority of EU Member States which at present support serious studies of the prevalence and causes of gambling addiction.*

Departing from the above finding, the statement on page 1385, paragraph 5, that most EU Member States have not developed prevalence studies or strategies to determine the causes of problematic gambling behaviour, is not correct. The Institute for the Study of Therapy (Prof. Bühringer) has been working very intensively since the 1980s under mandates issued by the German Federal Government and the associations representing the coin operated machine sector. Further information may be obtained under [www.ift.de](http://www.ift.de)

For Germany, there are absolutely no verifiable indications that gambling in places where it is not closely related to social activities (in convenience locations) may be a greater problem than in places where it is at the centre of the activity, for example in casinos (pages xlii and 1387).

The claim that casino games are less dangerous if they are supplied as the only service on offer and the players have to make a conscious decision to play, rather than doing so incidentally, is not supported by any facts or investigations. For one thing, true casino games (table games and slot machines) take place only in casinos. In addition, other opportunities to gamble which occur in the course of social contact with other people are less problematic exactly because of the social pressure and thus not more dangerous (page 1392).

## APPENDIX 5

---

### GERMANY

DeSIA - Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft  
(German Gambling Houses Syndicate and Working Group)

3 July 2006

Matthias Hein

**(Translated into English by the authors)**

Dear Sir or Madam,

We take the liberty to make the following remarks on your Draft Study:

Initially, some general annotations:

According to our sensation, the Study is inhomogeneous and strongly needs rectifications regarding the breadth and depth of its describing as well as analysing parts respective the different kinds of gambling, the national markets and the missing description of substantial aspects of the gambling business. Needless to say that, where the Institute held plenty of information, more barriers were identified. On the other hand, factors determining the barriers were either not identified, not recognized appropriate to their importance or omitted consciously.

It is not acceptable for a Study meaning to provide a basis for future political decisions to accept such – presumably even self-identified - gaps and imbalances on the grounds of lacking or reportedly non-accessible data and information. The Draft at hand shows a caricature of the existing gambling market and its interrelations.

The Study clearly misses out in one of its major objectives: to analyse the consequences changes in the gambling markets might cause with regard to the employment situation in this industry. This applies to the entire economic analysis, which is devoted one-sidedly to the potential development of revenues and turnovers. It tries to deduce hypothetical price advantages to the consumers without dwelling on aspects of actual consumer protection (e.g. securing a fair, ever-comprehensible and transparent gambling-supply).

According to its claim, the provision of a basis for political decision-making, the Study should have described the different gambling sectors' complete added value in balance with their negative impacts. This is common in economic analysis and has to be touched up urgently.

Incorrect or missing specifications in Chapter 6 – especially with regard to Germany

8. P. 1134 Quantitative specifications concerning gambling and lotteries are missing.  
Meanwhile, according to our estimations, their market share amounts to up to 20 % of the entire German gambling market and still expects the highest growth rates. Private TV-channels and radio-stations operate value-added services via phone practically around the clock.  
The German TV-channel "Neun-Live"s business model for example, is based solely on the supply of gambling and lotteries. While the smallest stake for gambling machines in casinos is 5 ct, the standard stake on value-added services is 49 ct. Even without being put through to the gambling moderator, the stake is due. Thus, the profit opportunity is based predominantly on the probability of a phone connection and only in the – barely accessible – second stage on the answer to a banal quiz question. We have knowledge about monthly telephone bills over more than 15.000 €.  
During the first quarter of the year 2004, the channel received more than 42 mio calls. Based on a telephone stake of 49 ct, this figure corresponds with an estimated stake of 82 mio € p.a. The prizes distributed during this period are vanishingly small by comparison. At the same time, the market share of "Neun-live" adds up to only 0,2 % of German television providers.  
By including the numerous private radio stations, the gambling and lottery stakes received in Germany during the year 2005 by the media broadcasting via funk, satellite and cable should



## APPENDIX 5

---

amount to up to 2 mrd. €. In the meantime, all big private television companies have founded sub companies to increasingly market betting and lottery games by means of their media. Gambling via value-added services per telephone is also offered by the print-media on an increasing basis, although the volume is still unimportant.

According to our knowledge, the media companies do not disclose information on the extent of their gambling activities for fear of affecting the public interest concerning their aggressive invitations to gamble, consumer protection, minority, fairness of the supply (quotas of prize distributions) and provoking the enactment of corresponding barriers.

Including the actual market importance and the expected growth rates in the media area, the demonstrated scenarios present themselves in a completely different light from the base due to substitutions and displacements in the gambling market and need a revision.

To chapter 9, we have the following remarks

Information concerning the activities of numerous German institutions serving gambler protection as well as a mentioning of the numerous analyses on problematic gambling and its' connection with the different varieties of games on offer, are missing.

To chapter 11

1. P 1429 The assumed employment effect of online-gambling of up to 15.000 people in the EU in the basis-scenario lacks a comprehensible basis and leads, despite of its small share, to wrong conclusions. The Study does neither survey nor analyse the negative substitution effect growing online gambling has on the employment in stationary gambling.
2. P. 1429 et seqq. The growth-rate and substitution models drawn from American analyses are non-transferable on European circumstances and absolutely inappropriate to describe the market development. For example, the disbursement rate of gambling machines in German casinos amounts to 95 % (+/- 2 %) and is thus higher than the disbursement rate in American casinos which are subject to keen competition.  
The price elasticity model is completely inapplicable when it comes to casino table-games. In this sector, the disbursement quotas as well as the rules of the game are determined consistently by international standards. How should there be a "consumer surplus" due to price elasticity? At least, experiences in German regions with a high casino-denseness (Hamburg, Berlin, Frankfurt and the surrounding areas) do not confirm the assumed price-reductions of 20 %. Therefore, the discussion surrounding price sensitivity is at most of theoretical value, especially as the initial position of gambling in Europe differs from that in the USA. Hence, the predominantly Anglo-American sources in the economic part of the Study lead to wrong conclusions. The projected scenarios on the development of the gross proceeds of gambling and the "economic interest calculation" are irreproducible, at least in the casino sector.
3. The increasingly market-changing influence of online gambling can be found in all scenarios. Already the basis scenarios' assumption on p. 1426 (point 10), according to which online gambling has only little substitution effects on the conventional supply, is not confirmed by our investigations on casino guests. Despite substantial observations on the growth perspectives of the online gambling sector, the scenario-projection indexes arranged according to countries and gambling-varieties give neither information on the segments which yield on online gambling nor on the member states accruing these revenues. In this respect, the Study is inconsistent regarding the illustration of the market perspectives and needs to be touched up.
4. The economic market-model underlying the Study disregards the restrictive laws regulating public policy matters like the availability of gambling supplies in Germany (as in nearly all other states). Gambling - as tobacco, alcohol and drugs due to their extensive negative side effects on sociality, health and crime – are deliberately subject to much stricter public regulation than other products and services. No wonder, the suspension or loosening of statelily-imposed barriers leads in all of the above-mentioned sectors to an immediate increase in sales. In this respect, the Study should have spoken out comprehensively on the negative effects a suspension of this so-called barriers to market access would have. Merely on p. 1449 a small hint to "statistically nearly insignificant" interrelations between an extended supply of gambling and an increase in bankruptcy can be found. The extensive material on addictions to gambling and economical

## APPENDIX 5

---

consequential charges provided by several national and international organisations was just as little taken into account as the different existing or non-existing social concepts protecting gamblers organised by different gambling sectors. Those concepts impose de facto a self-restriction and an abandonment of full market-exploitation in the interests of socio-political responsibility.

## APPENDIX 5

---

### GERMANY

Observations of Hambach and Hambach  
on behalf of the European betting association, Belgium

Remarks on the National Legal Report Germany, 26.5.2006

*Authors' comment: The full text of the observations is at the disposal of the European Commission. The remarks of the stakeholder have not been translated as they have been entirely included in the German report.*

## APPENDIX 5

---

### GERMANY

Interior Ministry of the *Land* Schleswig-Holstein, Kiel  
19 May 2006

Lutz-Erhard Liedtke

(Translated into English by the authors)

#### **Gambling Services in the EU Internal Market Study of the legal and economic framework**

Dear Mrs. Ritaine,

Many thanks for your letter in which you give the gambling supervisory authorities of the *Länder* of the Federal Republic of Germany an opportunity to state their position in respect of the study. The *Länder* have asked me, in my capacity as the current spokesman for the gambling officers, to answer your correspondence.

As you have probably learned from the media, the gambling supervisory authorities are currently occupied with the implementation of the guidelines set out in the judgment of the Federal Constitutional Court of 28 March 2006 No 1 BvR 1054/01. In that judgment, the Federal Constitutional Court set out the following guidelines for the legislative revisions required in order to retain the State monopoly in betting:

- Consistent adherence to the aim of fighting betting addiction and limiting the passion for betting.
- Substantive criteria of the type and presentation of sports bets and guidelines for the limitation of their marketing.
- In order to avoid constituting an encouragement while preserving the aim of being able to offer lawful opportunities for betting, advertisements for the betting services offered must restrict themselves to providing information and explanations of the opportunities for betting.
- The particular arrangements must reflect the aim of fighting addiction and in relation thereto, player protection, for example through measures such as the possibility of self-exclusion.
- Measures which counteract the danger of addiction and go beyond the mere availability of informational material, are required.
- The distribution channels are to be selected and prepared in such a way as to utilise the possibilities of achieving player and youth protection.
- Finally, the legislature must secure the application of these requirements through appropriate supervisory organs which have sufficient distance from the financial interests of the State.

These guidelines bind the legislature, which is obliged by the judgment to regulate the future structure of the law governing sports betting in Germany by 31 December 2007. It may be assumed that that regulatory framework will also influence other types of gambling.

Furthermore, the European Commission is shortly expecting the *Länder* to indicate their stance in respect of the EU-Commission's written request of 4 April 2006 concerning treaty infringement proceedings. Thank you for your understanding that these two proceedings do not leave me enough time to deal quickly with an extensive study that is available to me exclusively in the English language. It will therefore unfortunately not be possible for me to send you a detailed statement of position by 22 May 2006, which is the deadline that you have set.

Against this background, please do not consider the decision to make a statement of position as indicating that the *Länder* accept the contents of the Study. Furthermore, I would like to draw your attention to the fact that the statements about the legal framework for sports betting organised through public enterprises in the Federal Republic of Germany which might be included in this study, have been overtaken by the strict requirements of the Federal Constitutional Court, which the *Länder* now have to implement in respect of these enterprises without delay. This includes, in particular,

## APPENDIX 5

---

restrictions on advertising, improved education about the dangers of betting addiction and about assistance available to persons threatened by addiction, the assurance of identity and age checks in connection with bets made on internet and the abandonment of live and half time betting.

To that extent, a new factual and legal situation exists since 28 March and should be taken into account in the context of the Study. The Study at least partly comments upon facts that have been overtaken by events.

### GERMANY

#### DLTB Deutscher Lotto- und Totoblock 18 May 2006 (6 June 2006)

Klaus Walkenbach

We come back to the first position of the Societies of the German Lottery and Toto Block ("DLTB") from 8 May 2006 on the occasion of the consultation in Geneva. As announced on the occasion of this meeting, we herewith are submitting a detailed position on the "Study on the games of chance services in the domestic market of the European Union" of the Swiss Institute of Comparative Law ("SICL").

#### 1. Methods of the study

Initially surprised by the study of the SICL that the order of the expert opinion on part of the commission was not reproduced or otherwise paraphrased. In order to have clarity on the scope and the goal of the examination, the portrayal of the order in the scope of a scientific order work is however not absolutely necessary. We therefore ask to supplement this specification under number 1.1 of the Executive Summary.

Insofar as known, the study of the SICL should prepare the consultation of the service guideline of the European Union and in particular serve for the information of the European Commission and the European Parliament (compare letter of SICL from 22 March 2005). The political discussion pertaining to the geographic scope of the guideline has however clearly shown also without the study pertaining to the games of chance services that the majority of the member states would like to adhere to the national regulation competency. In this connection we point out the reasons for consideration 10 lit. f) on page 26 of the re-processed commission draft from 4 April 2006.

*(10 f) Games of chance including lotteries and bets are exceptions from the area of application of these guidelines due to the specific nature of these activities which serve on the part of the member states for political approaches for the protection of public order and for the protection of the consumers.*

The study itself announces on the one hand a value free description of the games of chance laws, jurisdiction and administration practice of all 25 member states as well as on the other hand an economic observation of games of chance. Even according to the self-conception of the experts, the study should not be "a judgement nor an interpretation of the suitability [...] of the [...] regulations".

The announced value freedom in our opinion does not exist in each point, it therefore causes the self-imposed frame of a scientific survey.

Im Deutschen Lotto- und Totoblock zusammengeschlossene Unternehmen: Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg. Staatliche Lotterieverwaltung Bayern. Deutsche Klassenlotterie Berlin. Land Brandenburg Lotto GmbH. Bremer Toto und Lotto GmbH. Nordwest Lotto und Toto Hamburg. Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen. Verwaltungsgesellschaft Lotto und Toto in Mecklenburg-Vorpommern mbH. Toto-Lotto Niedersachsen GmbH. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG Nordrhein-Westfalen. Lotto Rheinland-Pfalz GmbH. Saarland-Sporttoto GmbH. Sächsische Lotto-GmbH. Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt. NordwestLotto Schleswig-Holstein. Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Thüringen.

### 1. No complete portrayal of the status quo

A complete portrayal of the circumstances and the legal position would have at first required a survey of the European laws and decisions which exceeds the mere observation of article 49 ECT.

The experts have for example not taken into consideration the decision of the state and government heads of the European Union at the summit from Edinburgh 1992<sup>35</sup> for the subsidiarity of the EU law in the field of games of chance which has found its reflection in the regulations of the E-commerce guideline<sup>36</sup>, the guideline on dishonest business practices<sup>37</sup> and also in the service guideline<sup>38</sup>.

Only when taking into consideration these documents and their implementation in the member states would it have at all been possible to draw an appropriate picture of the present circumstances and legal position in the European Union as well as in the member states.

The following, exemplary named points would have then had to have been portrayed differently:

- Games of chance are to be distinguished from games which are free of charge, above all for the area of the games in Germany there are no national limitations which are in conflict with the EU laws;
- the definition of the "term of a game of chance" with the inevitable exception of "media games of chance" and "safes promoting games of chance" from the expert's opinion would have extensively relativised the statements on the growth chance, in particular the purpose of operation;
- the denial of different member states, among them Germany, of the country of origin principle in the area of games of chances should have not surprised the experts since this corresponds to the valid European legal position and legal practice;
- how the authors can determine that Germany accepts "cross-border gambling" (p. 1357) is not comprehensible. This statement is simply wrong and apparently does not correspond with the also mentioned judgement of the Federal Constitutional Court from 28 March 2006 which assumes basically a monopoly structure in the area of gambling;
- as a result the experts are wrong in their determination that German gambling can be obtained around the world (p. 1359). Insofar as this is the case, this occurs illegally.

The demand for a complete portrayal of the circumstances and legal position was given up very early by the experts. It can otherwise not be described why with information alone on the language barriers an examination in several member states of the European Union did not take place. We ask why here two measurement forms are applied and why the results from a specific member state appear to be more important than from another?

The study itself describes its results under number 4.3 of the executive summary as "probable reasonable speculations". But the experts should exclude speculations. In no way can solid or reliable conclusions be made with a speculative base that is not even sufficiently reasonable.

---

<sup>35</sup> Conclusions of the commission chairman from 12 December 1992 on the subsidiarity principle after the summit from Edinburgh, ABl. EC 92/C 341/01; compare also the answer of the commission to the parliamentary inquiry No. E-3068/98, ABl. EC No. C 142 from 21.05.1999, 80.

<sup>36</sup> Guideline 2000/31/EC of the European Parliament and the Commission from 8 June 2000 on certain legal aspects of the services of the information society, in particular the electronic business connections, in the domestic market ("Guideline on the electronic business connections") official journal No. L 178 from 17/07/2000.

<sup>37</sup> Suggestion for a guideline of the European Parliament and the Commission on services in the domestic market, KOM(2004) 2 conclusive from 25.02.2004.

<sup>38</sup> Guideline 2005/29/EC of the European Parliament and the commission from 11 May 2005 on dishonest business practices in the domestic market internal business relationships between companies and consumers and for the change of the guideline 84/450/EEC of the Commission, the guideline 97/7/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and the Commission as well as the ordinance (EC) no. 2006/2004 of the European Parliament and the Commission (guideline on dishonest business practices); ABl. EC No. L 149 from 11.6.2005, p. 22 ff.

## APPENDIX 5

---

The economic "results" of the study are even openly questioned by the SICL itself (p. 1450), for which reason also any prognosis on a presumable future economic scenario is even prohibited on part of the experts.

***Authors' comment:** The stakeholder's comments on the contents of the Report do not take into account the Study's terms of reference and the limitations they entail. Our study is aimed at identifying possible **barriers** imposed by national gambling legislation and jurisprudence to the free movement of gambling services in the internal market and is not intended to provide a complete description of every aspect of gambling in Europe, nor to give an overview of EC legislation or of the exclusion of gambling services from the scope of EC-directives.*

### 2. No value judgements

The study of the SICL is not free from judgements contrary to the notification in number 1.1 (p. IV exec. summary).

Without even portraying the basis of the facts, the legislative of more than half of the member states and their courts are clearly accused under number 3 of the exec. summary of "not correctly recognising the compatibility of their gambling laws with EU law". On the meagre basis of the determined data, this is an incomprehensible thesis, in particular insofar as it contradicts the subsidiarity principle. It thus bars in particular the allegations of the experts:

"In the results the laws of the rarely mentioned member states in reality are observed in such a manner that they presumably are not compatible with the EU laws until the contrary is proven!"

In view of the legal position in Germany, tendential theses of the study lead to a completely one-sided and shortened interpretation of the decision of the Federal Constitutional Court from 28 March 2006 (File number I BvR 1054/01). This basic decision of the highest German court under explicit emphasis on the parallelism of the decision with the jurisdiction of the European Supreme Court has not determined an infringement on EU law. The Federal Constitutional Court leaves the German gambling monopoly in principle unaffected and even explicates in view of § 284 StGB [penal code]:

"The commercial sponsoring of bets through private betting companies and the mediation of bets which are not sponsored by the Free State of Bavaria may continue to be seen as forbidden and legally prevented" (Rz. 158 of the judgement).

A constitutional or even European illegality of § 284 StGB was thus not directly determined by the highest German court.

### II. On the (actual) legal position in Germany

In the preliminary overview of the study on the legal position in Germany as well as on the question of the conformity with EU law for the gambling laws (p. 237 f.) the third paragraph is completely outdated through the judgement of the Federal Constitutional Court from 28 March 2006 (Az. I BvR 1054/01).

In addition fault is found in the fact that the legal position quoted in Fn. 306 of the study of the German courts is assessed to be a "growing number", which sees doubt in the compatibility of § 284 StGB or the ordinances of the states on the admission to the gambling market with the constitution or the EU laws.

In detail:

1. The doubt in the compatibility of § 284 f. StGB with the ordinances of the states on the admission to the gambling market are abolished through the judgement of the Federal Constitutional Court from 28 March 2006 (Az. I BvR 1054/01) and the (preliminary) decisions of the Federal Constitutional Court from 27 April 2005 (I BvR 223/05), 26 August 2004, 1 December 2004 (compare Fn. 306 of the report) as well as from 27 September 2005 (I BvR



## APPENDIX 5

---

757/05 and I BvR 789/05) are made ineffective, as the Upper State Court in Cologne explicitly already has determined in a newer decision.<sup>39</sup>

The Upper Administration Court of the state of Saxony-Anhalt is of the same view as the Upper State Court in Cologne.<sup>40</sup> The Upper Administration Court in Saxony – Anhalt does not mention for example the decision of the Federal Constitutional Court from 27 April 2005 in its new decision but exclusively supports itself on the judgement of the Federal Constitutional Court from 28 March 2006. According to this judgement, the legal determining of a state gambling monopoly is basically a suitable and necessary means for the fight against the addiction to gambling and betting. Because also it is not possible to prevent that a licensed company in another EU member state carries out betting events also in the state of Saxony-Anhalt.

Indeed the Federal Constitutional Court in concordance with the European Supreme Court has clarified that state monopolies are fully admissible if they are oriented on the framework conditions set up by the European Supreme Court:

"The state betting monopoly which exists in Bavaria is subject to legitimate targets for the common welfare." (Rz. 97)

"The main purpose for the establishment of a state betting monopoly and the intended limitation and order of betting is the fighting of the addiction to betting and gambling. In doing so we are dealing with an especially important common welfare goal." (Rz. 98)

"The legal establishment of a state betting monopoly fundamentally is a suitable means for reaching legitimate goals." (Rz. 111)

***Authors' comments:** The decision of the constitutional court has been rendered in March 2006, the deadline for the draft of the study being the 31 of December 2005. This decision, which has been (as well as subsequent jurisprudence of instance courts) included in the report and extensively discussed, clearly showed that the actual structure of the Bavarian State monopoly is unconstitutional. According to the Constitutional Court two options can be considered: a) the maintenance of the State monopoly but only provided that the State's gambling policy which actually lacks coherency to the alleged justifications changes drastically or b) the opening of the gaming market to private operators.*

This justification for the intrusion in specific rights of freedom is a central element in the German legal tradition and jurisdiction. It is not sufficiently taken into consideration by the study. It can otherwise not be explained that the SICL does not once go to the trouble of determining the will of the German lawmakers. We therefore allow ourselves on our part to quote from the reasoning for the 6th law for the reform of criminal law (German Federal Diet printed matter 13/8587, S. 67):

"In Germany gambling may only be publicly sponsored with official permission (§§ 284, 286 StGB). The purpose of this regulation is

- 1) to prevent an excessive stimulation of the demand for gambling,
- 2) to ensure a proper playing process through state controls,
- 3) to prevent exploitation of the natural desire to play for private or commercial winning purposes and
- 4) to draw on a substantial part of the income from gambling (at least 25%) for the financing of communal or public purposes."

---

<sup>39</sup> Judgement from 21 April 2006, Az. 6 U 145/05; thus in the previous result also Upper State Court Hamburg MMR 2006, 37 f.

<sup>40</sup> Decision from 4 May 2006, Az. 1 M 476/05, thus also local court Gelsenkirchen from 13 April 2006, Az. 7 K 742/02 as well as local court Halle, decision from 4 May 2006, Az. 3 B 56/06.

## APPENDIX 5

---

**Authors' comments:** *These observations of the stakeholder fail to realise that the justifications advanced by the German legislature for the maintenance of sec. 284 StGB as well as the gaming acts of the German Länder have been cited throughout the draft.*

2. The decision quoted in Fn. 306 of the study of the Hessian Administration Court, Az. 11 TG 3060/03 from 9 February 2004 was overruled by the decision from 27 October 2004, Az. 11 TG 2096/04. This decision is also quoted in Fn. 306 of the report, but wrongly as a decision which expresses doubt on the conformity to EU law of § 284 of the StGB.

The decisions also quoted in Fn. 306 of the report of the Upper Administration Court of Saxony, Az. 3 BS 405/03 from 22 December 2004 pertaining to so-called GDR possessors of permissions and occupies itself predominantly with the question of whether or not so-called GDR licenses are an entitlement in Germany to nation-wide sponsoring of sports betting.

The decision of the Administration Court Karlsruhe, Az. 11 K 160/04 from 10 May 2004 also quoted in Fn. 306 of the report is overruled through the decision of the Administration Court Mannheim from 12 January 2005, Az. 6 S 1288/04.

3. If the study had recognised the jurisdiction in Germany correctly and objectively and according to the decisions of the proper courts in civil matters, which distinguishes the proper courts in criminal matters as well as the administration courts, it would have stood out that not a "growing number of courts" but on the contrary a minority – in particular the high courts – had expressed doubt on the compatibility of § 284 f. StGB or the state ordinances on the admission to the gambling market.

**Authors comments:** *The wording "growing number of courts" referred to the fact that doubts were particularly raised by German courts subsequent to the Gambelli decision. In light of the terms of reference (identification of barriers to the internal market) it was further necessary to show a broad panoply of arguments related to the question of the EU-law compatibility of national measures.*

This is clear with a differentiated observation of the jurisdiction of the proper courts in civil matters as well as criminal matters:

- a) Whereas the study in Fn. 306 quoted the decision of the State Court Karlsruhe from 21 January 2004, Az. 14 O 3/04 - KfH III, as critical, it is opposed to the predominating jurisdiction of all upper courts as well as the Federal Supreme Court in civil matters. Not mentioned by the experts for example are the decisions of the Upper State Court Cologne from 12 September 2005 (Az. 6 U 91/05), of the Upper State Court Munich from 27 October 2005 (Az. 6 U 5104/04) or the decision of the Upper State Court Bremen from 11 November 2004 (Az. 2 U 39/04) as well as the decision of the Upper State Court Hamburg from 10 January 2002 (Az. 3 U 218/01) as well as from 12 August 2004 (Az. 5 U 23/04), which all assume a conformity of § 284 StGB to European law and which correspondingly apply the norm.

**Authors' comment:** *As regards some of the decisions cited as "missing" (including OLG Hamburg 10.1.2002 (3 U 218/01) and 12.8.2004 (5 U 23/04) or OLG München 27.10.2005 (6 U 5104/04)), the stakeholder has overlooked the fact that these decisions have been examined under point III. "Barriers" of the German national report in Chapter 1 of the 1<sup>st</sup> Part of the Report.*

- b) As can be seen in Fn. 306 at the end, indeed some upper courts have negated in criminal matters a criminality due to doubt on the constitutionality or the EU legal conformity of § 284 StGB. With these decisions it is however to be taken into consideration that a punishment is omitted partially also due to a lack in determinable guilt. In addition it is determined that from the upper courts in criminal matters previously no doubt on the EU legal conformity of § 284 StGB has been expressed (compare Bavarian Upper State Court from 26 November 2003, Az. 5 st RR 289/03 as well as Upper State Court Hamm from 12 March 2003, Az. 3 Ss 435/03).
- c) The sole remaining judgement of the Upper Administration Court of Schleswig-Holstein also opposes a prevailing jurisdiction of almost all other upper administration courts in the German states. Here at first more than a dozen decisions could be named which assume an

applicability of § 284 StGB and thus a conformity to European law of this ordinance.

In the result it can be determined that the study in all and above all does not supply a complete and above all not an objective portrayal of the status quo in view of the unrecognised legal situation of the EU and in Germany.

***Author's comment: As regards the number of decisions cited in the report, the initial remark shall be made that the study is not deemed to be a complete collection of national jurisprudence. As the courts of 16 German Länder have had to deal with the civil, criminal and administrative aspects of gambling, especially sports bets cases, the total volume of decided cases is gigantic and already in practical terms, our Study could not include all of them. It is also not its primary aim to provide a comprehensive listing of national jurisprudence but to indicate whether and on what bases national authorities have considered the compatibility of national measures with the provisions of arts. 43 and 49 EC. We limited ourselves to citing about 100 decisions in the Draft Report, as these serve to give a broad overview of all the arguments advanced by the German courts **which give indications on possible barriers to the internal market**. If other decisions of German courts **recite the same argumentation, these decisions have not all been expressly mentioned and examined as they do not add any new information to those contained in the German legal report. The decisions, the stakeholders proposed to include in the report can nevertheless be consulted infra.*****

In our opinion a complete and objective portrayal would also require a clear statement and evaluation of the activities of the illegal providers who work in Germany without permission. For this we present an overview of the current legal situation which confirms the constitutional and conformity to European law of the German legal situation and ask for correction of the corresponding passages of the expert opinion under number 3 of the exec. summary as well as on the pages 233 ff. of the report.

### III. Economic part of the study

#### 1. Methodology of the study

According to the own statements of the experts, the basis for the economic part of the study are the answers from only 20% of those questioned.

With the observation of the area of "remote gambling" according to the own statements of the experts even only answers from 19 companies from three countries were included. These are essentially companies from Malta and Gibraltar, which currently operate on a cross-border basis on the licenses there, without having a license themselves in the addressed countries. In this point already, the study fails to point out that each license owner may offer gambling themselves in all of Europe with the license acquired in Malta or Gibraltar **but not** in Malta or Gibraltar. These states want to protect their citizens from these generous freedoms allowed to third parties!

It is in addition not understandable if in the study the lack of concrete national data is admitted (number 4.1 of the exec. summary) but then for the formation of scenarios they fall back on an unknown "GBGC study". Until today it is not known who carried out this study commissioned by whom and who answered which questions in this study.

Falling back on unknown, not verified and verifiable as well as old data may neither be covered by the (secluded) expert's commission nor can the reader perceive why the study still assesses future developments. Also at this point once again we remind of the introduction of the study according to which an assessment by the SICL should not be carried out. This may certainly be valid for an assessment based on foreign data material. Bluffingly, the study in another place even advises against conclusions and recommends to the Commission to first create a corresponding database (p. 1450).

On the occasion of the consultation in Geneva, it was shown that the countries and companies written to indeed made available their own data or declared that they would promptly do so. The authors of the study even admitted having taken over the data of the "GBGC study" without checking it. With the

presentation of their "own" study they said that the economic part of the study had been processed based on data from the USA and Great Britain as well as partially from not checked sub-data!

This is not acceptable and disavows all results and prognoses of the experts.

### 2. On the economic good "gambling"

Noteworthy is that the authors of the study follow exclusively "rational economical" considerations above all with the discussion of the justification of the national gambling regulations immediately and uncritically, solely illuminate the interests of the sponsors and leave all other aspects of the laws in the background.<sup>41</sup>

The study consequently does not mention that with the admitted providers of gambling according to the German understanding we are dealing with companies, which are not free in the traditional sense. The approved, state controlled providers are much more bound to the public tasks of the state to underlie a regulation system in the area of gambling, which protects the public from all dangers of gambling.

Also the gambling itself is not primarily seen in Germany as a development of human economising in the sense of covering needs and thus as a necessary economic good. The playing human who is endangered by the game (homo ludens) is opposed to the economically thinking human (homo oeconomicus):

"In view of the endangerment of the human in the moments of the playing, the question arises of if the necessary sliding back into the reasonable life situation is a task which one should without hesitation leave up to the private calculation and the "game" of the market powers. If this is thinkable and under which conditions in order to do without the protection of the state when playing, in our topic gambling, depends greatly on which ethic qualities the neo-classical model has to offer. If the neo-classical model is suitable to explain and create human areas of life, which are settled outside of the sphere of rationality especially if there is doubt on the economic rationality conception? The answer is clear: no!"<sup>42</sup>

From the view of the DLTB, according to the most recent jurisdiction of the Federal Constitutional Court and also according to the continuous jurisdiction of the European Supreme Court, the existing human tendency to play and to apparently easily winning cancels this activity of the reasonable control and can have as a result serious damages of an economic and moral nature like addiction to gambling, criminality etc. The prevention of such damage is in the public interest of each individual member state<sup>43</sup> and also in Germany forms the concerns of the legal regulations, which at first punishes unapproved gambling and lotteries.

According to leading experts in the area of gambling addiction, the results of the study in the second part, chapter 9 as well as the following interpretation is based on a faulty data base. For example no literature sources are quoted which would allow for a comparison of the development of the addiction to gambling as well as the state influence on this in the different European countries. In the study the danger potential, which results from gambling, is clearly underestimated and played down. The relevant current research is missing which compares the pathological gambling with a dependency illness. According to the newest state of research, the results of differing studies show the parallelism between pathological gambling and substance dependency among other things pertaining to the pathogenesis as well as with the clinical appearance. The conclusion of the experts that pharmacological, genetic and neurobiological studies as well as a pharmacological therapy study (as they were carried out a long time ago with alcohol and heroin dependency) leads to the conclusion that there is a quick and effective treatment of the addiction to gambling appears to be especially alarming. If this were indeed the case, the dependency illnesses would soon no longer be the largest group of psychic disturbances.

---

<sup>41</sup> For the criticism thereof compare *Ulrich*, *Der entzauberte Markt — Eine wirtschaftsethische Orientierung*, 2002, 33 ff.

<sup>42</sup> *Bendixen/Mattfeld*, *Der Konflikt zwischen staatlicher Obhut und dem freien Markt bei Glücksspielen*, S. 3 f.

<sup>43</sup> European Supreme Court, judgement from 24.03.1994, Rs. C-275/92 Rz. 59 f. – Schindler; European Supreme Court, judgement from 21.09.1999, Rs. C-124/97 Rz. 32 f. – Larää; European Supreme Court, judgement from 21.10.1999, Rs. C-67/98 Rz. 31 – Zenatti; European Supreme Court, judgement from 06.11.2003 – Rs. C-243/01 Rz. 61 – Gambelli.

### 3. Taxation aspects of the study

The observation of the incurring taxes for gambling services in the countries is in our view also not suitable to mediate an objective image of the current material and legal situation.

It does not become clear that in the individual countries and pertaining to the individual gambling offerings lottery taxes are charged on differing measurement basis. Thus for example in Germany on lotteries and payouts as well as on the ODDSET sports bets the lottery tax is charged relating to the **turnover**, in other countries in contrast on the so-called **gross playing amount** (turnover minus winnings). Unfortunately we had to determine in this connection that the documents and data sent in our letter from 31 May 2005 were apparently not taken into consideration. We therefore are adding the Attachment 2 of our letter from 31 May 2005 once again.

In addition in the study a mixture of the lottery taxes with turnover and business taxes followed as well as a mixture of taxes with so-called concession expenses and other purpose expenses. For Germany the concession expenses, which are partially higher than the taxes, are not made to a topic at all.

In all the study merely gives an unconnected overview of the possible full costs of the gambling service providers without showing the sense and purpose of the individual measures for the legal situation in Germany, in particular describing their control function with the containment of the playing instinct or the use as a means for the containment and the limitation of the game as a whole.

Through their shortened portrayal, the experts also do not recognise that the addressees of the tax burden in Germany are solely the state controlled providers and that the taxes and purpose expenses solely serve to contain the gambling services on the national level. This politically desired containment policy leads (as an additional purpose) to amounts, which are available for good purposes and also for the prevention of addiction.

This policy is recognised by the European Supreme Court and the Federal Constitutional Court and is not contradictory to Art. 43, 46 and 49 ECT.

For purposes of completeness, we would like to inform you that on 5 May 2006 the change of the turnover tax law in the Federal Law Sheet was published. The casinos admitted in the Federal Republic as well as amusement arcades thus underlie as of 6 May 2006 the legal turnover tax for a sum of currently 16%.

***Authors' comment:** These observations of the stakeholder demonstrate a total failure to appreciate the Study's terms of reference and indeed the purpose of the entire Study and the Report to which it lead. Most of the concerns raised by the stakeholder are specifically addressed under point 1. "Introduction" of the survey of "Taxation of Gambling Services in the EU Member States" which appears at the end of Chapter 2 of the 1st Part of both the Draft Report and the Final Report. It may be added here that the extremely detailed list of compulsory payments to be made by licensed operators in each of the 16 German Länder, which was kindly supplied to us by the stakeholder, could not be taken into full account because this would have contradicted the aim of producing simple figures that can reasonably be compared with tax rates prevailing in other Member States. It may also be useful to clarify that we do not state or imply that the imposition of a high rate of tax itself constitutes a barrier to the free movement of gambling services. The barrier results purely from the fact that the rates and types of taxes imposed by the different Member States are extremely varied. Making mention of all the complications referred to by the stakeholder would only serve to disguise that fact.*

### 4. Remote Gambling

The study is especially worth criticising in view of the portrayal of the so-called remote gambling.

Here it appears to us to not be indicated to use data, which comes from companies which are considered to be illegal by most member states. This in particular pertains to offers from companies from Malta, Gibraltar and other offshore areas, which grant gambling concessions that are solely valid abroad. The inclusion of illegal turnover in the prognoses is in our view also not admissible since the goal of the member states is to prevent such activities. Such data therefore falsify the informational

value of the study.

The study erroneously assumes that gambling services generally in the states of Europe have found a larger social and political acceptance and such services mainly have as a goal to gain taxes and income for good purposes. Here the authors of the study overlook the fact that in particular in Germany illegal providers have attempted and still attempt to create illegal facts and to expand the offering of gambling without consideration of the existing laws or the common welfare causes.

- a) Since the study treats all companies as legal actors, it shows the lack of understanding on part of the experts of the legal situation in most member states. It can otherwise not be explained that remote gambling is seen as a fully legal activity and it has been overlooked that the number of providers who operate beyond national borders currently adhere neither to the national limitations nor are otherwise interested in the social welfare or the cause of the gamblers.

A changed portrayal in the sense of what is named above would have to definitely include an objective observation and description of the status quo and in addition to the purely economic observation also an objective study pertaining to the will of the member states in view of the containment and canalisation of gambling must be taken into consideration.

- b) It would also be expected from an objective study that the investigation would make observations on the consequences, among other things the result costs, of a liberal remote gambling market.

Nowhere in the study can thoughts be found that the countries are robbed through a liberalisation of the necessary control instruments and that the settlement of the gambling providers would exclusively follow in countries, which charge the lowest fees for gambling services. These countries may presently be located in Europe. The "race to the bottom" within Europe can however allow for the assumption that also countries outside of Europe come into question as location for offices.

The loss of the control instruments leads for the individual member states of the EU to the majority of them being left alone when it comes to the social costs, such as from the addiction to gambling.

Incidentally there may not be an open, free growth of remote gambling since this means that the general welfare issues like the protection of gamblers would no longer be attributed importance. The SICL overlooks all of this in its one-dimensional observation. In contrast the SICL prognosis that additional jobs would result in the area of remote gambling, appears to be more a wish than a correct analysis. Here the disappearance of stationary, legal providers is overlooked.

The goal of a liberalisation can finally not alone be the assumed economic advantage of the customer. In the area of gambling, we are not dealing with a competition in the area of prizes for games of chance since the true price for gambling is finally – at least partially – paid by the society of each individual member state.

"According to the current state of research it is clear that gambling and betting can lead to chronic addiction. The World Health Organisation (WHO) has included pathological gambling addiction in the international classification of psychic disturbances (ICD-10). [...] the avoidance and prevention of addiction is also an outstanding important common welfare goal, since gambling addiction can lead to serious results not only for the person affected himself but also for their families and for communities (compare European Supreme Court, judgement from 6 November 2003 - C-243/01 - Gambelli among others, Slg. 2003, I-13076, Rn. 67 m.w.N.)"<sup>44</sup>

Finally also the selected costs use calculation of the SICL analysis is wrong in its approach.

A liberalisation can finally also not be justified with the American development of the gambling industry, e.g. in Nevada or Arizona. Those models are transferable to Europe just as little as they find recognition in the United States themselves.<sup>45</sup> In the USA, the procedure is predominantly restrictive

---

<sup>44</sup> Federal Constitutional Court, judgement from 28.03.2006, Az. I BvR 1054/06, Rz. 99.

<sup>45</sup> Compare copy of the enclosed letter of the National Association of Attorneys General of the USA from 21.03.2006.

against offers from outside of the USA and even from the individual states. The WTO case Antigua & Barbuda against the USA is pointed out here as an example.

### IV. Conclusion

- The study of the SICL comes too late for the consultation of the service guideline.
- The study of the SICL lacks valid scientific standards with the determination of the empirical data. Falling back on data, which is determined by third parties and is not even verified by the authors – not to mention those affected – is not only unserious, but also dangerous for the validity of statements, which are built upon this.
- The current material and legal situation of the member states as well as in the European Union is neither applicable nor is it fully determined. For Germany a confrontation with the basic judgement of the Federal Constitutional Court from 28 March 2006 is missing. For more than half of the member states, the study admits the lack of any or at least sufficient data.
- It finally bans any assessment of the future material and legal situation in the area of gambling in Europe based on the SICL study. Instructions for how to deal with gambling cannot be taken from the study since the study calls its own results as only "probable reasonable speculation".
- Also the authors of the study were not able to make speculation on the future development of the European gambling market based on their rudimentary examination and the presented self-conception.
- Currently the study is a one-sided – characterised by the experts – Anglo-American way of viewing the economic situation.
- In the study it is not checked to see if the alternative scenario of the partial liberalisation is even legally possible and if it would not have to lead to the alternative scenario 2, the full liberalisation.
- The alternative scenarios do not correspond with the predominating political wills of the member countries as was reflected in the discussion about the service directive. The decisive societal consequences of a liberalisation are not seen nor investigated – different from the jurisdiction of the European Supreme Court or the Federal Constitutional Court.



## GERMANY

### Observations of the Deutscher Lotto Toto Block

#### **Authors comments:**

*All of these jurisprudential decisions were presented by the German Lotto and Toto Block by way of observations. Most of these decisions do not add additional information to the decisions cited in the report and have therefore not been included in its body.*

#### **Additions to the Barriers Table (Jurisprudence)**

Completely missing decisions: 55

Decisions that are contained in the Listing but not in the Barriers Table: 10

Decisions that are contained in the Appendice but not in the Barriers Table: 1

#### **Jurisprudence constituting Barriers to the free movement of gambling services**

<i>Court decision</i>	<i>Barriers to the Free Movement of Gambling Services</i>	<i>Justification for Continuation of Barriers</i>
<b>Games of Chance in General – Public Law</b>		
<i>BVerfG, 1 BvR 789/05</i>  <i>27.9.2005</i>	<i>Sec. 13 GlüG LSA</i>  <b><i>The plaintiff petitioned the Constitutional Court to challenge an order of immediate enforcement of a prohibition to exchange bets. The Constitutional Court did not allow the petition. It considered it inadmissible because Sec. 13 GlüG LSA provides the possibility for private firms to obtain a license for games of chance.</i></b>	<i>Sec. 13 GlüG LSA</i>  <b><i>Regardless of the fact that the decision is left to administrative discretion and the question of the constitutionality and EC-law compatibility, the plaintiff has to try to obtain a license first. Even in case of a rejection he has to appeal to a regional court before petitioning the Constitutional Court. In addition a decision of the Constitutional Court to overturn the immediate enforcement of the prohibition would not help the plaintiff because it could not replace the license that is needed to practise games of chance.</i></b>
<i>BVerfG, 1 BvR 757/05</i>  <i>27.9.2005</i>	<i>Sec. 13 GlüG LSA</i>  <b><i>The plaintiff petitioned the Constitutional Court to challenge an order of immediate enforcement of a prohibition to exchange bets. The Constitutional Court did not allow the petition. It considered it inadmissible because Sec. 13 GlüG LSA provides the possibility for private firms to obtain a license for games of chance. Regardless of the fact that the decision is left to administrative discretion and of the question of the constitutionality and EC-law compatibility the plaintiff has to try to obtain a license first. Even in case of a rejection he has to appeal to a regional court before petitioning the Constitutional Court.</i></b>	<i>Sec. 13 GlüG LSA</i>



## APPENDIX 5

---

### Games of Chance in General – Civil Law

OLG Düsseldorf, I-20  
U 39/03 23.09.2003

*The operator of a game called "Call to become a millionaire", who asks interested customers on his website to call a service number for 3.60 DM per minute because every thousandth, ten-thousandth, hundred-thousandth or millionth caller wins a prize if he answers a question correctly, acts anticompetitive in the meaning of the UWG, because he is operating a game of chance in the meaning of sec. 284 StGB.*

### Casino – Public Law

BayVGH, 24 CS  
04.1101

21.12.2004

(later BVerwG 1 C  
19/91; see below)

*There are no doubts that the state monopoly for casinos in Bavaria does not violate Art. 2 para. 1, Art. 12 para. 1 or Art. 14 para 1 GG since the relevant legislation is part of the public law and order system for Bavaria.*

BVerwG, 1 C  
19/91

23.8.1994

Casino

*A casino can be prohibited to protect imperative public interests, especially to prevent dangers to the public resulting from the use of human passion for gambling.*

*To justify the prohibition the public interests have to outweigh the right to occupational freedom (Art. 12 GG) which the authorities and the courts have to take into consideration (different opinion OVG Rheinland-Pfalz 2 A 10034/90 from 24.10.1990: The right to occupational freedom does not include sports bets in the meaning of sec. 1 para 1 SportwettenG Rheinland-Pfalz*

### Casino – Civil Law

OLG Hamburg, 3 U  
171/04

19.1.2005

*In accordance with the BGH (I ZR 317/01 – Schöner Wetten) only a German license is valid in the meaning of sec. 284 StGB. The advertisement for an online casino is not justified by the Gambelli decision.*

### Sports bets – Public Law

OVG Sachsen-  
Anhalt, 1 M 476/05

8.5.2006

*Even after the decision BVerfG, 1 BvR 1054/01 from 3/28/2006 the state monopoly is constitutional and compatible with EC-law. The court expects that the legislator will meet the BVerfG criteria by the deadline in 2007. Meanwhile sports bets are still illegal in the meaning of sec. 284 StGB without a license.*

OVG Halle, 3 B  
56/06

4.5.2006

*Even after the decision BVerfG, 1 BvR 1054/01 from 3/28/2006 the state monopoly is constitutional and compatible with EC-law. The court expects that the legislator will meet the BVerfG criteria by the deadline in 2007. Meanwhile sports bets are still illegal in the*

## APPENDIX 5

	<i>meaning of sec. 284 StGB without a license. The immediate enforcement of the prohibition is justified.</i>	
LVG Sachsen-Anhalt 2/06 28.3.2006	<i>The operation and mediation of sports bets can still be seen as forbidden and prohibited by public law after the decision BVerfG, 1 BvR 1054/01 from 3/28/2006.</i>	
VGH Baden Württemberg, Az. : 6 S 1287/04  12.1.2005 (listed, but not in the Barriers Table)	<i>Oddset bets are an illegal game within the meaning of sec. 284 StGB. The prohibition of sports bets (Oddset) by private entities based on the state monopoly according to the Act on State lotteries, bets and raffles for Baden-Württemberg does not violate constitutional or EC-law.</i>	Sec. 284 StGB
VGH Baden Württemberg Az. : 14 S 2649/02 20.06.2003	<i>The operation and exchange of sports bets (Oddset) without a license are illegal within the meaning of sec. 284 StGB or sec. 284 para. 1, 27 StGB as assistance in the commission of an unauthorized organization of a game of chance.</i>	Sec. 284 StGB
BayVGH 24CS 04.2454  05.01.2005  (listed, but not in the Barriers Table)	<i>The operation and exchange of sports bets (Oddset) without a license are illegal within the meaning of sec. 284 StGB or sec. 284 para. 1, 27 StGB as assistance in the commission of an unauthorized organization of a game of chance. In both cases the immediate enforcement of the prohibition to exchange bets is justified based on sec. 7 para. 2 Nr. 1 LStVG. The prohibition of sports bets (Oddset) by private entities is constitutional and compatible with EC-law. No license from another Land is valid in Bavaria because the operation of sports bets is subject to the Länder legislation.</i>	<i>There are imperative reasons restrictions such as state control, prevention of fraud and the avoidance to use the natural human passion to gamble for private or commercial reasons.</i>
BayVGH 24 CS 04.1584 03.12.2004	<i>The operation and exchange of sports bets (Oddset) without a license are illegal within the meaning of sec. 284 StGB or sec. 284 para. 1, 27 StGB as assistance in the commission of an unauthorized organization of a game of chance. In both cases the immediate enforcement of the prohibition to exchange bets is justified based on sec. 7 para. 2 Nr. 1 LStVG. The prohibition of sports bets (Oddset) by private entities is constitutional and compatible with EC-law. No license from another Land is valid in Bavaria because the operation of sports bets is subject to the Länder legislation.</i>	<i>There are imperative reasons for restrictions such as state control, prevention of fraud and the avoidance to use the natural human passion to gamble for private or commercial reasons. These arguments justify barriers against Art. 12 GG (occupational freedom). The judgement in the case Gambelli dealt only with the licensing practice and does not limit the use of sec. 284 StGB.</i>
Bay VGH 22 B 00. 1833 30.08.2000  (listed but not contained in the Barriers Table) (confirmed by BVerwG 6 C 2/01 from 28.3.2001; later BVerfG 1 BvR 1054/01 from 28.3.2006)	<i>A law by the Land Bavaria is not required to prohibit sports bets because sec. 284 StGB is sufficient. The operation and exchange of sports bets (Oddset) without a license are illegal within the meaning of sec. 284 StGB or sec. 284 para. 1, 27 StGB as assistance in the commission of an unauthorized organization of a game of chance. The prohibition of sports bets (Oddset) by private entities is constitutional and compatible with EC-law.</i>	<i>There are imperative reasons for restrictions such as state control, prevention of fraud and the avoidance to use the natural human passion to gamble for private or commercial reasons. These arguments justify barriers against Art. 12 GG (occupational freedom).</i>

## APPENDIX 5

---

OVG Berlin, OVG 1  
SN 36.00 17.7.2002

**The operation and exchange of sports bets (Oddset) without a license are illegal within the meaning of sec. 284 StGB. This justifies the immediate enforcement of the prohibition of sports bets for private offerors.**

OVG Berlin, OVG 1  
S 9.02 10.07.2002

**The law of the Land Berlin does not provide a possibility for private firms to obtain a license for sports bets. It is not a premise of sec. 284 StGB that there is a possibility for private firms to offer legal gambling. Therefore sec. 284 StGB is applicable even if games of chance do not violate another law that regulates the requirement of a licence.**

HessVG 11 TG  
1460/05  
29.8.2005

**The prohibition of sports bets (Oddset) by private entities based on sec. 1 para. 1 SpW/Lotto G is constitutional and compatible with EC-law.**

HessVG 11 TG  
2096/04  
27.10.2004  
**(listed, but not in  
the Barriers Table)**

**A firm seated on the Isle of Man is not allowed to offer sports bets (Oddset) in Hessen through a German partner based on the principle of freedom to provide services stated in Art 46 and 49 EC. A license issued on the Isle of Man is not valid in Hessen. Sec. 284 StGB is applicable even if there is no chance for a private firm to obtain a valid license. Even the exchange of sports bets for a foreign operator violates sec. 284 StGB.**

Niedersächsisches  
OVG, 11 ME 420/02  
4.3.2003

**Sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB. An exGDR-license is not valid in the whole federal territory. The state monopoly for sports bets does not contradict Art 46 and 49 EC as long as it is justified by social goals like the protection of the players' health and their capital.**

OVG NRW 4 B  
1961/04  
30.9.2004  
(Later BVerfG 1 the  
2495/04 from  
15.12.2004)

**Public operators of sports bets can only fulfil their task to regulate the natural passion for gambling in a socially acceptable manner if they are allowed to advertise public sports bets in competition with the numberless private offers. The jury doubts that Art. 49 EC justifies private, non licensed sports bets offerings.**

OVG NRW 4B  
2563/03  
9.6.2004

**The order of immediate enforcement of a prohibition to exchange bets is justified by overweighing public interests.**

OVG NRW 4 B  
858/03  
14.5.2004  
(later BVerfG 1 BrR  
1446/04 from

**Sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB. The order of immediate enforcement of a prohibition to exchange bets is justified by overweighing public interests. The court can not make a final decision in a provisional procedure whether a violation of Art. 49 EC (Gambelli) is justified by those**

## APPENDIX 5

26.8.2004)	<b>public interests. The clarification if the state meets the Gambelli-criteria is reserved to the main proceedings.</b>	
OVG NRW 4 B 1897/03 13.11.2003  (listed, but not in the Barriers Table)	<b>Even after the "Gambelli" decision the exchange of sports bets with a foreign bookmaker from an EU-Member State is prohibited. The state monopoly in NRW is not discriminating. The limitation of the right of freedom to provide services is justified by overriding public interests.</b>	
OVG NRW 4B 2124/02 13.12.2002  (listed, but not in the Barriers Table)	<b>Sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB. The exchange of sports bets is an illegal assistance. The fact that a license from an EU-Member State is not valid in NRW (sec. 2 NW SportwettenG) does not result in a violation of Art. 49 EG.</b>	
OVG Sachsen-Anhalt, 1 L 188/03 26.4.2005	<p><b>Sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB. Ex. GDR-licenses are not valid because the operation of sports bets is subject to the Länder legislation. The order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets is justified by the violation of sec. 284 StGB and overwhelming public interests. Public entities that hold a license are allowed to advertise as long as the main purpose is not profit making but canalizing the public passion for gambling.</b></p> <p>There are 8 more decisions from OVG Sachsen-Anhalt all from March 18<sup>th</sup>, 2005 with nearly the same facts and the same reasoning.</p> <p>These are: 1 M 111/05; 1 M 92/05; 1 M 91/05; GH 1 M 90/05; 1 M 89/05; 1 M 88/05; 1 M 459/04; 1 M 436/04. Only one of them (1 M 91/05) was contained in the Barriers Table.</p> <p>The decision 1 M 92/05 altered the decision by VG Halle, 3 B 86/04 from 17.1.2005 which is still contained in the Barriers Table.</p> <p>The decision 1 M 111/05 has been confirmed by the BVerfG, 1 BvR 757/05 from 27.9.2005. The decision 1 M 436/04 has been confirmed by the BVerfG, 1 BvR 789/05 from 27.9.2005.</p>	<p><b>The prohibition of public sports bets without a license does not violate the constitutional right to occupational freedom (Art. 12 GG) or the right of freedom to provide services (Art. 49 EG) because the limitations are justified by overwhelming public interests. These are consumer protection, crime prevention and the avoidance of too much incentive for civilians to spend too much money on gambling or even an addiction.</b></p>
OVG Sachsen-Anhalt, 1 M 2/02 28.1.2002  (listed but not contained in the Barriers Table)	<b>Oddset bets are an illegal game of chance within the meaning of sec. 284 StGB. The prohibition of sports bets (Oddset) by private entities based on the state monopoly does not violate constitutional or EC-law.</b>	
VG München M 22 S 06.1513 10.5.2006	<b>Even after the decision BVerfG, 1 BvR 1054/01 from 3/28/2006 the state monopoly is constitutional and compatible with EC-law. The court expects that the legislator will meet the BVerfG criteria by the deadline in 2007 because the process started already. Meanwhile sports bets are still illegal in the meaning of sec. 284 StGB without a license. The immediate enforcement of the prohibition is justified. The initiated legal action for violation of the contract is irrelevant for the question if the status quo of the German legislation violates EC-law.</b>	

## APPENDIX 5

---

### ***Public interests are still overweighing.***

VG Düsseldorf, 3 L  
757/06 9.5.2006

***Even after the decision BVerfG, 1 BvR 1054/01 from 3/28/2006 the state monopoly is constitutional and compatible with EC-law. The court expects that the legislator will meet the BVerfG criteria by the deadline in 2007. Meanwhile sports bets are still illegal in the meaning of sec. 284 StGB without a license. The immediate enforcement of the prohibition is justified.***

VG Ansbach 5 K 03.  
00443 14.8.2003  
(confirmed by VGH  
Bayern, 24 BV 03-  
3126 from  
29.9.2004)

***Sports bets are illegal in the meaning of 284 StGB without a Bavarian License. An Ex-GDR-license held by a partner does not legalize the mediation of sports bets to this partner in Bavaria.***

VG Darmstadt 3 G  
151/05 (4)  
03.03.2005

***Provisional decision declaring that an order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets is justified by the violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests. The German legislation is in the courts opinion constitutional and EC-law compatible. Nevertheless this question has to be clarified in the main proceedings.***

VG Dessau 2 A  
132/02 DE  
12.5.2003

***Provisional decision declaring that an order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets is justified by the violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests. An Ex-GDR-license is not valid in the meaning of sec. 1 Lotto-Toto-Gesetz. The German legislation is in the courts opinion constitutional and EC-law compatible. Nevertheless this question has to be clarified in the main proceedings.***

VG Dresden 14 K  
3070/03  
  
22.12.2003 (altered  
by OVG Sachsen 3  
BS 28/04 from  
22.12.2004)

***Provisional decision declaring that an order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets is justified by the violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests. An Ex-GDR- or Austrian-license is not valid in Saxony. The German legislation is in the courts opinion constitutional and EC-law compatible. Nevertheless this question has to be clarified in the main proceedings.***

***Violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests.***

VG Dresden 1 K  
2609/02  
  
06.11.2003 (altered  
by OVG Sachsen 3  
BS 2609/02 from  
22.12.2004)

***Provisional decision declaring that an order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets is justified by the violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests. An Ex-GDR-license is not valid for mediation of sports bets on the internet. The German legislation is in the courts opinion constitutional and EC-law compatible. Nevertheless this question has to be clarified in the main proceedings.***

***Violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests.***

VG Dresden 1 K  
2319/03  
  
28.10.2003 (altered  
by OVG Sachsen 3  
BS 405/03 from  
22.12.2004)

***Provisional decision declaring that an order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets is justified by the violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests. The German legislation is in the court's opinion constitutional and EC-law compatible. Nevertheless this question has to be clarified in the main proceedings.***

***Violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests.***

## APPENDIX 5

---

VG Düsseldorf 3 L  
3677/02 24.9.2002

*Provisional decision declaring that an order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets in the meaning of sec. 14 OBG or sec. 15 para 2 GewO is justified by the violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests. The German legislation is in the courts opinion constitutional and EC-law compatible. Nevertheless this question has to be clarified in the main proceedings.*

*Violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests.*

VG Karlsruhe 11 K  
4196/03 13.5.2004

*Federal law does not leave room for an exception to the repressive prohibition in sec. 284 StGB which is constitutional and EC-law compatible. The law of the Land Baden-Württemberg does not provide rules for privates to obtain a license. There is no duty in the sense of Art 100 GG to address the BVerfG or the EuGH.*

VG Magdeburg 3 B  
524/04 02.12.2004  
(confirmed by OVG  
Sachsen-Anhalt 1 M  
459/04 from  
18.3.2005 > see  
above)

*Provisional decision declaring that an order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets including their mediation is justified by the violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests. An Ex-GDR-license or a license from another Land is not valid in Sachsen-Anhalt. The German legislation is in the courts opinion constitutional and EC-law compatible. Nevertheless this question has to be clarified in the main proceedings.*

VG München M 22 S  
04.542 19.02.2004

*Provisional decision declaring that an order of immediate enforcement of the prohibition of sports bets including their mediation based on Art. 7 para 2 LStrVG BY is justified by the violation of sec. 284 StGB and overweighing public interests. The German legislation is in the courts opinion constitutional and EC-law compatible. Nevertheless this question has to be clarified in the main proceedings.*

VG München M 16 K  
98.1222 04.04.2000  
(confirmed by VGH  
Bayern, 22 B  
00.1833 from  
30.8.2000»confirmed  
by BVerwG, 6 C  
2/01 from 28.3.2001)

*The law of the Land Bavaria does not provide the possibility for a private entity to obtain a license for sports bets. Without a license sports bets are punishable according to sec. 284 StGB.*

### **Sports Bets – Civil Law**

BGH, I ZR 172/99

11.10.2001

(contained in the  
Appendice, but not  
in the Barriers Table;  
before OLG Köln, 6

*In principle a violation of sec. 284 StGB is a violation of sec. 1 UWG, too. A tradesman is expected to be informed about the legislation concerning his type of business and to consult a lawyer in uncertain cases.*

## APPENDIX 5

---

U 195/97 from  
21.05.1999, LG Köln  
81 O 85/97 from  
09.10.1997)

OLG Bremen, 2 U  
39/04

11.12.1996

**One of the purposes of sec. 284 StGB is to regulate the market behaviour in the interests of the market participants. Oddset sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB. The mediation of sports bets without a German license is punishable under sec. 284 StGB too, no matter if the mediator holds a license from an EU-Member-State. Even if the Gambelli criteria are taken into consideration sec. 284 StGB does not violate Art. 43 or Art. 49 EGV.**

OLG Köln, 6 U  
194/05

28.4.2006

**The operation and mediation of sports bets can still be prevented by public law as well as by private persons who are entitled by sec. 8 para. 1, sec 3 para. 1 UWG after the decision BVerfG, 1 BvR 1054/01 from 3/28/2006.**

**The court agrees with the BVerfG and the BGH (Schöner Wetten) that even if the Gambelli criteria are not fulfilled an operator of sports bets is still not entitled to operate without a license. Only if the operator applies for a license the Gambelli criteria have to be considered in the application process.**

OLG Köln, 6 U  
187/05

28.4.2006

**The operation and mediation of sports bets can still be prevented by public law as well as by private persons who are entitled by sec. 8 para. 1, sec 3 para. 1 UWG after the decision BVerfG, 1 BvR 1054/01 from 3/28/2006.**

**The court agrees with the BVerfG and the BGH (Schöner Wetten) that even if the Gambelli criteria are not fulfilled an operator of sports bets is still not entitled to operate without a license. Only if the operator applies for a license the Gambelli criteria have to be considered in the application process.**

OLG Köln.6 U  
145/05

21.4.2006 (confirms  
LG Köln 81 O 30/05)

**The operation and mediation of sports bets can still be prevented by public law as well as by private persons who are entitled by sec. 8 para. 1, sec 3 para. 1 UWG after the decision BVerfG, 1 BvR 1054/01 from 3/28/2006.**

**The court agrees with the BVerfG and the BGH (Schöner Wetten) that even if the Gambelli criteria are not fulfilled an operator of sports bets is still not entitled to operate without a license. Only if the operator applies for a license the Gambelli criteria have to be considered in the application process.**

OLG Köln, 6 U  
91/05

09.12.2005

**An ex-GDR-license does not include the permission to mediate sports bets to foreign operators.**

**The question if the limitations to the right of freedom to provide services (Art. 43 and Art. 49 EGV) are**

## APPENDIX 5

---

*justified by the way the DLTB advertises is not relevant for the decision. Even if the EGV was violated sports bets would still not be allowed without a German license. Permissions without licenses would be dangerous for the client's wealth because of shady operators.*

OLG Nürnberg, 3 U  
2220/00 7.11.2000

**Advertisement on the internet for sports bets or lotteries offered by a foreign operator is illegal in the meaning of sec. 284 para. 3 or sec.287 para. 2 StGB and at the same time a violation of sec. 1 UWG if the advertiser has no German license. An Austrian license is irrelevant. The prohibition for advertisement in sec. 284 para. 3 and sec.287 para. 2 StGB include cases in which foreign operators, who do not violate sec. 284 para. 3 or sec.287 para. 2 StGB, advertise their offerings.**

LG Köln, 31 O  
605/04

2.2.2006

**The offering of sports bets on the internet is violates sec. 3, 4 Nr. 11 UWG sec. 284, 287 StGB. The prohibition of sports bets for private operators does according to the jurisdiction of the BGH before and after the Gambelli decision and in the court's opinion not violate Art. 46 or 49 EC.**

*It is out of question that games of chance embody the danger of gambling addiction. The issuing of licenses is an important means of diminishing this danger.*

LG Bremen, 12 O  
405/03

04.03.2004  
(confirmed by OLG  
Bremen, 2 U 39/04  
from 11.11.2004  
>see above)

**One of the purposes of sec. 284 StGB is to regulate the market behaviour in the interests of the market participants. Oddset sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB. The mediation of sports bets without a German license is punishable under sec. 284 StGB too, no matter if the mediator holds a license from an EU-Member-State. Even if the Gambelli criteria are taken into consideration sec. 284 StGB does not violate Art. 43 or Art. 49 EGV. At the same time the mediation of sports bets to an operator in Great Britain is immoral competition (UWG).**

LG Dortmund, 4 O  
219/03 08.06.2004

**A contract with an operator of illegal sports bets is not valid (Sec. 134 BGB, Sec. 284 StGB).**

*The prohibition of sports bets without a German license would be useless if the contracts were still valid according to civil law.*

LG Hamburg, 312 O  
339/03 03.02.2004  
(confirmed by OLG  
Hamburg, 5 U 32/04  
from 19.08.2004,  
already contained in  
the Barriers Table)

**The prohibition of sports bets without a license in sec. 284 StGB is justified even with respect to the right of freedom to provide services (EC law) if it serves the public interest in diminishing gambling addiction.**



## APPENDIX 5

---

LG Hamburg, 407 O 124/04 01.02.2004	<b><i>The mediation of sports bets without a German license is punishable under sec. 284 StGB, no matter if the mediator holds a license from an EU-Member-State. Even if the Gambelli criteria are taken into consideration sec. 284 StGB does not violate Art. 43 or Art. 49 EGV.</i></b>	
LG Hamburg, 312 O 689/02 1.7.2003	<b><i>The prohibition of sports bets without a license in sec. 284 StGB is justified even with respect to the right of freedom to provide services (EC law) if it serves the public interest in diminishing gambling addiction.</i></b>	
LG Köln, 31 O 206/05 06.10.2005	<b><i>The mediation of sports bets without a German license is punishable under sec. 284 StGB, no matter if the mediator or the partner holds a license from an EU-Member-State. Even if the Gambelli criteria are taken into consideration sec. 284 StGB does not violate Art. 43 or Art. 49 EGV. The violation of sec. 284 StGB, which is a competition related statute that even serves the purpose of consumer protection leads to unfair competition in the meaning of sec. 3, 4 Nr. 11 UWG. Operator in the sense of sec. 284 StGB is everybody who is responsible for organizing the facilities needed for games of chance and thus makes it possible to the public to close contracts for games of chance.</i></b>	
LG Köln, 31 O 205/05 22.9.2005	<b><i>The mediation of sports bets without a German license is punishable under sec. 284 StGB, no matter if the mediator or the partner holds a license from an EU-Member-State. Even if the Gambelli criteria are taken into consideration sec. 284 StGB does not violate Art. 43 or Art. 49 EGV. The violation of sec. 284 StGB, which is a competition related statute that even serves the purpose of consumer protection leads to unfair competition in the meaning of sec. 3, 4 Nr. 11 UWG. Operator in the sense of sec. 284 StGB is everybody who is responsible for organizing the facilities needed for games of chance and thus makes it possible to the public to close contracts for games of chance.</i></b>	
LG Köln, 31 O 600/04 28.04.2005	<b><i>The mediation of sports bets without a German license is punishable under sec. 284 StGB, no matter if the mediator or the partner holds a license from an EU-Member-State. Even if the Gambelli criteria are taken into consideration sec. 284 StGB does not violate Art. 43 or Art. 49 EGV.</i></b>	<b><i>The violation of sec. 284 StGB, which is a competition related statute that even serves the purpose of consumer protection leads to unfair competition in the meaning of sec. 3, 4 Nr. 11 UWG. Operator in the sense of sec. 284 StGB is everybody who is responsible for organizing the facilities needed for games of chance and thus makes it possible to the public to close contracts for games of chance.</i></b>
LG München I, 33 O 10180/03 21.9.2004	<b><i>The mediation or advertisement of sports bets for an Austrian operator is unfair competition (sec. 3, 4 Nr. 11 UWG, sec. 284 StGB) if the mediator does not have a license.</i></b>	

## APPENDIX 5

---

### **Sports Bets – Criminal Law**

BGH, 4 StR 260/02  
28.11.2002

**(contained in  
Listing and  
Appendice, but not  
in the Barriers  
Table)**

*A game of chance in the meaning of sec. 284 StGB is still given even if the success in the game does not only depend on chance, but if chance is the overweighing factor.*

**The overweight of chance is not questionable only because the player is able to make a reasonable prediction about the result of the game based on certain criteria, as long as the outcome of the game is determined by further relevant uncertain factors which the player is unable to influence or predict. Therefore sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB.**

BayObLG, 5 St RR  
153/03 28.8.2003

**(contained in  
Listing, but not in  
the Barriers Table);  
successful revision  
of AG München,  
1123 Cs 381/Js  
32117/00 from  
24.06.2002**

**Sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB. A license for sports bets from one Land can not replace a license that is needed in another Land.**

**The right to offer sports bets belongs to the legislative competence of the Länder and therefore the permission to offer sports bets is limited to the Land that issues the license. Someone who operates sports bets without a license from the according Land can not invoke that he is holding a license from another Land. Even if two different courts decided that he was not guilty of illegal gambling (sec.284 StGB) he can not invoke an unavoidable misapprehension (sec. 17 StGB) if he was informed by a public district prosecution service that his license is not valid any more and therefore any further offerings of sports bets would be punishable.**

BayObLG, 5St RR  
153/03 18.7.2003

**(contained in  
Listing, but not in  
the Barriers Table)**

**An ex-GDR-license for sports bets is not valid in Bavaria. The court has no doubts that the decision by the Land Bavaria not to grant licenses for sports bets to private operators is constitutional.**

BayObLG, 5St RR  
158/03 18.7.2002

**Sports bets are games of chance in the meaning of sec. 284 StGB. Their operation requires a license from the according Land to be permitted.**

LG Hamburg, 629 Qs  
45/04 16.8.2004

**The accused who offered sports bets without a license can not invoke an unavoidable misapprehension (sec. 17 StGB) caused by the unclear legislation. Instead he should have applied for a license and in case of its denial appealed to court. The search warrants were legal regardless of the Gambelli criteria. These were**

## APPENDIX 5

---

*not relevant because there was no obvious international interrelation.*

AG Gelsenkirchen,  
19b Ds 75Js 403/01  
19.9.2002

*The provision of a sports best repertoire for customers is considered to be an operation of sports bets in the meaning of sec. 284 StGB*

AG München, 1122  
Cs 383 Js 47198/01  
19.5.2003

*In the courts opinion sec. 284 StGB is constitutional.*

*A sport bet is a game of chance in the meaning of sec. 284 StGB although the success in the game does not only depend on chance because chance is still the overweighing factor.*

### **Lotto – Civil Law**

LG Düsseldorf, 34 O  
78/05  
10.08.2005

*An advertisement for a lottery that violates sec. 14 LStV (duty to announce the costs for the client in written before entering a contract) is unfair in the meaning of sec. 3 UWG. Even a public operator fulfilling public duties is a competitor in the meaning of sec. 8 para 3 Nr. 1 UWG.*

### **Fun Games**

OVG Hamburg, 4 BS  
370/03  
01.10.2003

*Fun games with a so called token-manager and a PET-rebate system require a license in the meaning of sec. 33 c para. 1 GewO which has the purpose to protect players from their passion for gambling.*

### GERMANY

DBV + IFEB + VEWV  
22 May 2060

Prof. Dr. Kurt Schelter

**(Extract translated into English by the authors – full text in the original language at the disposal of the European Commission)**

This Study is an important contribution to determine the actual circumstances in the sector of sports bets in Germany and Europe. It is an indispensable condition to bring about a success to the European Commission's efforts to guarantee freedom of services in the gambling and betting sector in the European Union.

On the whole, the description of the *legal* framework is accurate. Existing barriers to freedom of services are drawn up precisely. [...]

Recent developments in the jurisprudence should be added. Hereunto, we submit the following sources of information regarding decisions of German national courts since the Federal Constitutional Court's (*Bundesverfassungsgericht*) decision on the 3/28/2006:

- County Court (*Landgericht*) Berlin, 9/23/2003 (reference number (rn.) 526 Qs. 214/03)
- County Court Wuppertal, 8/17/2004 (rn. 30 Qs 3/04)
- County Court Ellwangen, 4/12/2005 (rn. 3 Ns 42 Js 5187/03)
- Administrative Court (*Verwaltungsgericht*) Wiesbaden, 5/11/2005 (rn. 5 G 1641/04 (V))
- Administrative Court Wiesbaden, 5/18/2005 (rn. 5 G 592.05 (V))
- Administrative Court Stuttgart, 8/30/2005 (rn. 5 K 620/05)
- Administrative Court Stuttgart, 9/8/2005 (rn. 10 K 1472/05)
- County Court Bochum, 8/4/2005 (rn. 10 Qs 11/05)
- Administrative Court Leipzig, 9/29/2005 (rn. 5 K 1577/05)
- Administrative Court Berlin, 11/11/2005 (rn. 35 A 198/04)
- Administrative Court Gießen, 11/21/2005 (rn. 10 E 872/05)
- County Court Kassel, 12/2/2005 (rn. Qs 182/05)
- Administrative Court Hamburg 4/21/2006 (rn. 16 E 885/06)

*Authors' comment: The report is not intended to provide a complete collection of national jurisprudence. As the courts of 16 German Länder have had to deal with the civil, criminal and administrative aspects of gambling, especially sports bets cases, the total volume of decided cases is gigantic and already in practical terms, our Study could not include all of them. The primary aim of our Study is to indicate whether and on what bases national authorities have considered the compatibility of national measures with the provisions of arts. 43 and 49 EC. We limited ourselves to citing about 100 decisions in the Draft Report, as these serve to give a broad overview of all the arguments advanced by the German courts which might justify possible barriers to the free movement of gambling services in the internal market. Many other courts decisions recite the same argumentation, but they have not all been expressly mentioned and examined in the Draft or Final Reports. Decisions rendered in 2006 have nevertheless been included and every decision cited by the stakeholders has been cited under point II. "Listing" D. "Jurisprudence" of the German national report contained in Chapter 1 of the 1<sup>st</sup> Part of the Final Report.*

[...]

Concerning the second part of the study, the economic examination, we have to express considerable reservations:

## APPENDIX 5

---

- The description is – without an apparent cause - based on the de facto circumstances in the USA. Those are insignificant for an analysis of the situation in Germany. A good and up-to-date overview on the entire sector of sports betting is given in Norman *Albers*, Sportwettbranche im Umbruch – Ein Bericht aus der unternehmerischen Praxis des Buchmachergewerbes. Lecture on the occasion of the colloquium “Theorie und Praxis” on april 29<sup>th</sup>, 2006 at the University of Hannover (annexe 1 to this e-mail).
- Significant information concerning the areas of places of employment, employees subject to compulsory social insurance contribution, turnover, profit and economic risks has to be supplemented.
- The database, not only for Germany, still appears very rudimental and obviously acts on the assumption of partly incorrect definitions. This decreases the significance for the economic position of the sports betting-sector not only in Germany. However, it has to be admitted that in many areas of the betting-sector there exist no statistical correct data and that operating on the basis of estimations is common in the political environment.

The study fails to mention that the market of private sports betting grows essentially more dynamic than the remaining gambling market. Primarily, this can be traced back to the backlog demand which has been accumulated over the last years. However, this backlog demand is not satisfied on the expense of the remaining supply because the product Oddset has to be distinguished from private sports betting. If private sports bets were to be prohibited permanently, Oddset would not benefit from the turnover as the money involved is “new money”, which could be capitalised due to the attractive supply (higher betting quotas, wider range of sports events). Thus, a Turkish soccer fan who is currently able to bet on all matches of the Turkish Premier and Second League in private betting shops would not use Oddset to bet on the German Third League but would use for example the internet to place a demand-oriented bet.

We have made an effort to utilise all sources at hand and to add updates up to the last days. The result of this private research can be found in

- Annexe 2 to this text: Norman *Albers*, Der Markt für Glücksspiele in der Bundesrepublik Deutschland 2004<sup>46</sup>,
- Annexe 2 to this text: Norman *Albers*, “Lange Reihe” Markt für Glücksspiele in Deutschland, arranged according to market segments and
- Annexe 4 to this text: basic data

The academic literature has not been covered to the extent one would expect from a Study of this breadth and depth, particularly in part 2 of the Study which deals with the economic aspects. In this part, the non-Anglophone literature, especially the German publications, miss out. For example, references to and analyses of the following publications are lacking:

- Norman *Albers* and Lothar *Hübl*, Gambling Market and Individual Patterns of Gambling in Germany, in: Journal of Gambling Studies Vol. 13 (2), Summer 1997.
- Norman *Albers*, Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland. To our knowledge, this monograph is the only branch-study regarding the gambling and sports bets market in Germany, publisher Duncker & Humblot, Berlin 1993.
- *Reeckmann*, Der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland: Polizeirecht der Länder oder Wirtschaftsrecht des Bundes? In: [www.reeckman.de](http://www.reeckman.de)
- *Reeckmann*, Die Bedeutung der Spielsucht im Glücksspielrecht, in: [www.reeckmann.de](http://www.reeckmann.de)
- *Schelter*, Stellungnahme in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht am 8.1.2005, in: [eurolaw-service.de](http://eurolaw-service.de)

---

<sup>46</sup> The analyses gives a clear and credible survey of the different operators gross and net betting charges, the respective market shares and the gaining payout.

## APPENDIX 5

- *Schelter*, Sports betting in Europe, forum „The case for Gambling. Deregulation in Europe. What are the prospects of open markets in Europe?“ on april 27<sup>th</sup>, 2006 in Munich, in: [www-eurolaw-service.de](http://www-eurolaw-service.de).

**Authors' comment:** *Given the limits of available time and resources, we were obliged to set priorities and concentrated our attention on peer-reviewed publications in the English language. This was the most efficient approach in terms of producing useful data for the present Report. Further investigation, including the examination of peer-reviewed publications in other languages, would certainly be desirable.*


**In detail:**

**Authors' comment:** *It is clear that many of the indications included in the Executive Summary are not precise and complete and fail to take account of national specificities. This is indispensable for the formulation of a comprehensible and manageable comparative overview of a subject as complex as the imposition of barriers to free movement of all types of gambling services in the Internal Market.*

990

In Germany, the gambling operators' fiscal situation is in flux. The German *länder* have implemented several actions in order to guarantee a fiscal coverage of the gambling events as complete as possible. On September 24<sup>th</sup> 2004, the Upper House of the German parliament (*Bundesrat*) has called upon the German government to enact a law which is consistent with EU-law.

The current tax burden, the situation as to expenses and the actual income derived from bets can be found in the following schemes:

Die steuerliche Situation der Wettanbieter in der Bundesrepublik 						
Steuerbelastung der bundesdeutschen Glücksspielangebote						
Spielangebot	Ertrag in % der Einsätze	Tariffhöhe in % Bemessungsgrundlage	Anrechnung [§16 RWLG] oder [Ust.]	Steuerlast in % der Einsätze	Aufgeld / Gebühr auf Lospreis	Steuerlast in % des Ertrages
Totalisatorwetten	25%	16 2/3 %	96%	0,67%	0	2,7%
Spielbanken „Großes Spiel“	3,5%	80 %	-	2,8%	0	80%
Geldspielautomaten	35%	16 %	Ust.-Vorsteuerabzug	4,7%	0	13,4%
Spielbanken „kleines Spiel“ <sup>1)</sup>	15%	16 %	- Ust.-Vorsteuerabzug	2%	0	13 1/3 %
Fernsehlottorien	74%	16 2/3 %	-	16 2/3 %	0,75 €	22,5%
Übrige Angebote Toto-Lotto	50%	16 2/3 %	-	16 2/3 %	≤ 5 %	33,34%
Klassenlotterien	46,5%	16 2/3 %	-	16 2/3 %	1,95 €	35,8%
ODDSET-Wetten	45%	16 2/3 %	-	16 2/3 %	0,50 €	37%
Buchmacherwetten	22%	16 2/3 %	-	16 2/3 %	≤ 15 %	76%

<sup>1)</sup> Zusätzlich anteiliger Spielbankerabgabe als Differenz zwischen Umsatzsteuer und „Normalatz“ der Spielbankerabgabe

Albers Wettannahmen GmbH

# Kostensituation der Buchmacher

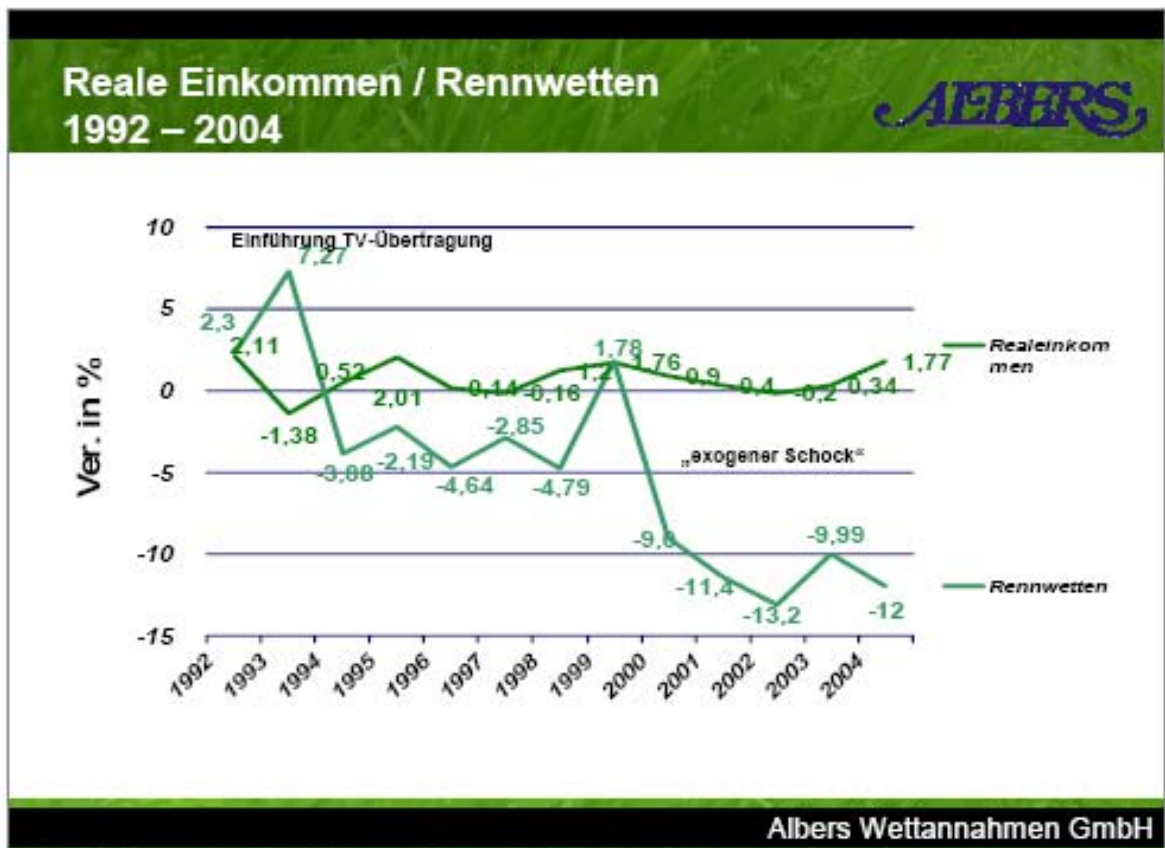
	System für verarbeitete Wetten	System für uneventuelle Wetten	System für eventuelle Wetten
1. Wettensatz (Abzüglich Spielesatzsteuer) 100 %	0,07 €	0,07 €	0,00 €
2. / durchschnittlicher Rückpreis / 1%	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3. Erlös aus Wettabschlüssen 12%	0,07 €	0,07 €	0,00 €
"Stückkosten" je abgeschlossener Wette	Wettensatz (Wettensatz, Rückstellungen etc.)	0,00 €	0,00 €
	Werbung/Spornung/Transport	0,00 €	0,00 €
	Mechanikungen	0,00 €	0,00 €
	Wettensatz (Wettensatz, Rückstellungen etc.)	0,00 €	0,00 €
	Leistung, Rückstellungen (Frage, Frage etc.)	0,00 €	0,00 €
	Leistung (z.B. 10-Rückstellungen, Nachschub etc.)	0,00 €	0,00 €
	Leistung (z.B. 10-Rückstellungen, Nachschub etc.)	0,00 €	0,00 €
4. Gesamtergebnis	0,00 €	0,00 €	0,00 €
5. Betrag zur Liquidation	-0,07 €	-0,07 €	0,00 €
6. Umsatzsteuer auf Fortwagergebnis (z.B. verarbeitete Wetten gemäß Zeile 1)	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Verdienstbeitrag auf Kosten gemäß Zeile 4	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Betrag zur Liquidation	-0,07 €	-0,07 €	0,00 €

**8,00 €**

(Durchschnittlicher Wettensatz einschl. Spielesatzsteuer bzw. netto)

Albers Wettannahmen GmbH

Albers Wettannahmen GmbH





## APPENDIX 5

### 1015

The claim that many lottery operators push forward to the gambling sector, can be based on further evidences: The German Lottery-Sweepstake-Association (*Deutscher Lotto-Toto-Block*) entered the gambling sector by means of the product Oddset and uses new media as a channel of distribution, too (internet, sms). The lottery-associations of the provinces (*Landeslotteriegesellschaften*), e.g. Brandenburg, are engaged in the casino-business, the lottery-associations of Hessen, Baden Wuerttemberg and Rhineland-Palatinate planned to buy the online operator Tipp 24. The Federal Cartel Office prohibited this transaction in spring 2005. Products similar to casinos, such as KENO as well as Quicky, have been developed. The state-run lottery-association of Bavaria developed terminal concepts adaptable to Oddset which are planned to come into operation during the soccer world championship.

### 1118

According to our cognitions, the sector of private sports betting realised a turnover of approximately 1.500 to 1.600 mio. € during the year 2005, due to the uncertain legal situation to a large extent by means of procurement to foreign European countries.

Should the market be liberalised and thus be open to private operators, the German bookmaker association anticipates an increase of the total-turnover (including Oddset) to up to 4-5 mrd. € during the year 2007.

The total potential of sports-betting arises from the following investigation based on the reference market Berlin:

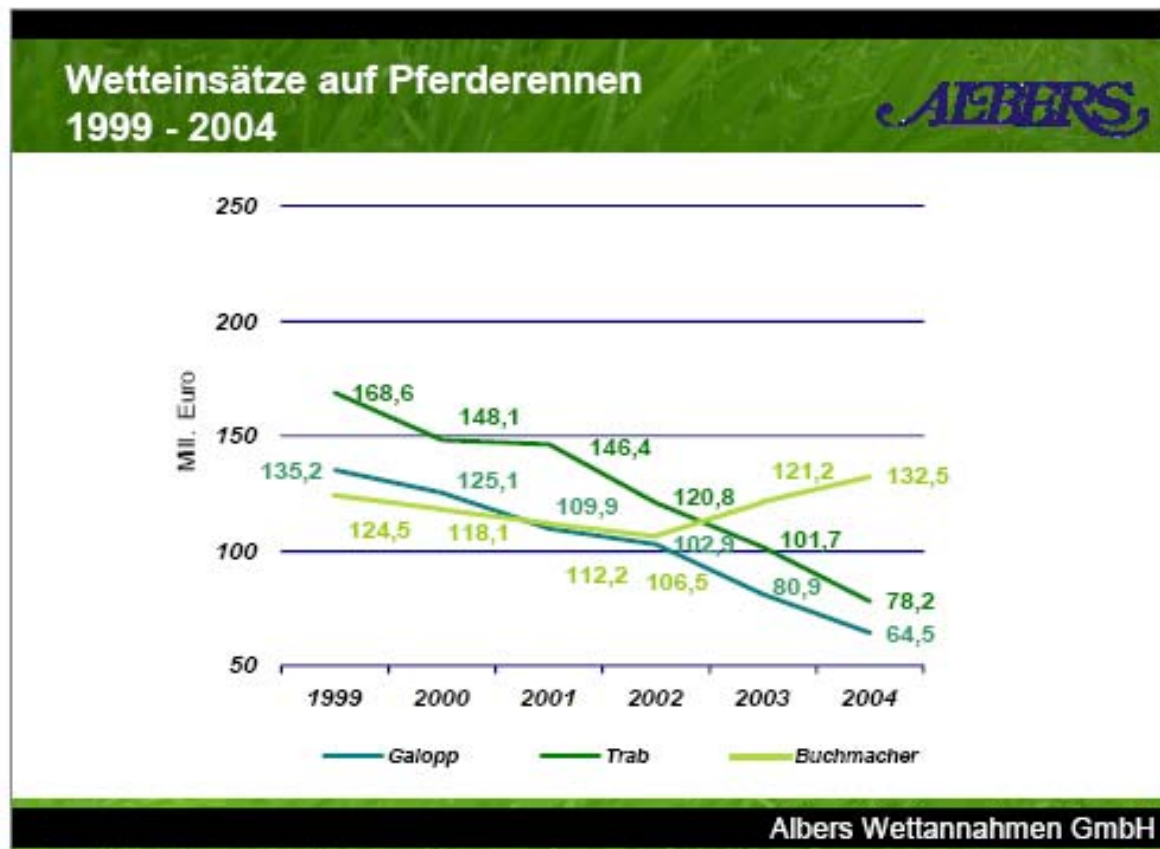
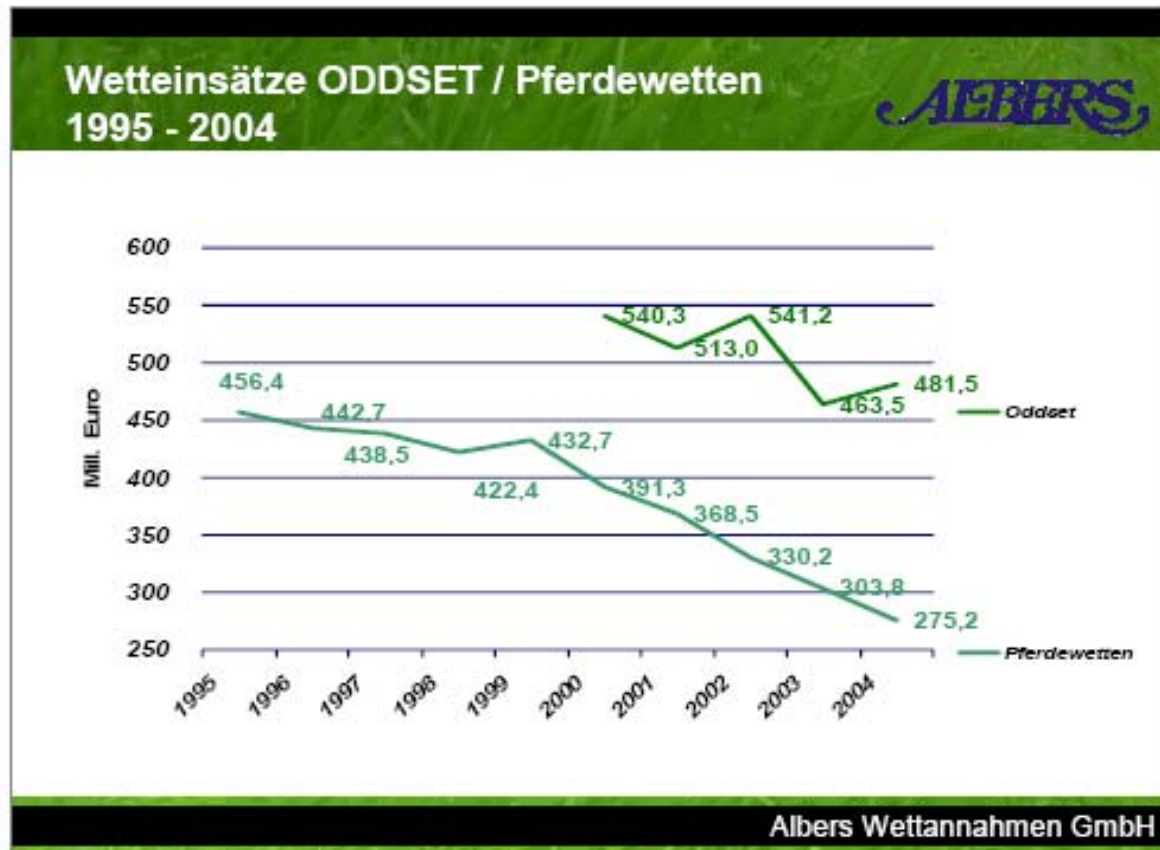
Das Potential für Sportwetten		
		
Marktpotential für Sportwetten anhand des Referenzmarktes Berlin		
	Pro Kopf-Umsatz Sportwetten 2002	Umsatzerwartung Bundesrepublik
Pro Kopf-Umsatz in Berlin (mit Steuerüberwälzung)	11,12 €	915 Mill. €
Pro-Kopf-Umsatz in Österreich (ohne Steuerüberwälzung)	35,00 €	2.875 Mill. €

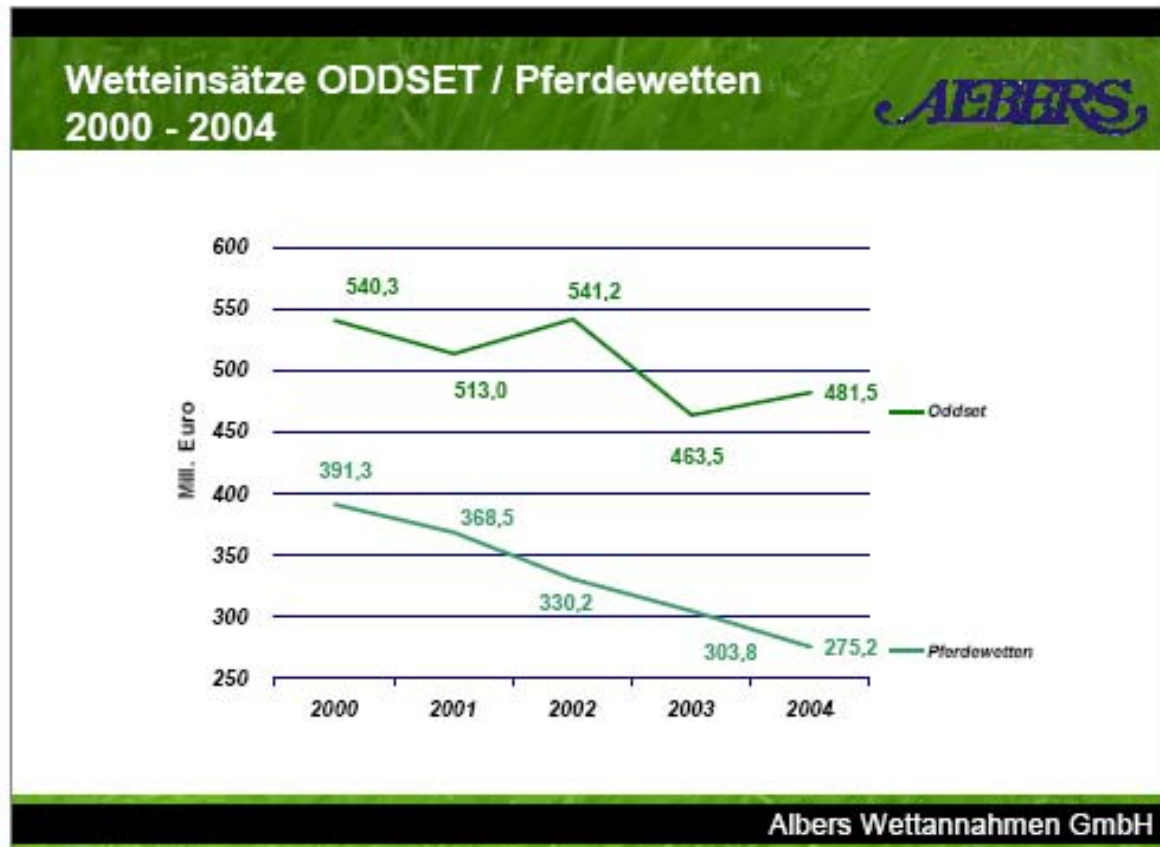
Albers Wettannahmen GmbH

### 1133

The representation suffers from the fact that it is based on the sector of horse-betting only. In this sector the betting charges have developed as follows:







The statement according to which – due to tradition - only those members of the German population deriving from a foreign country are interested in sports betting is only partly true. One of the operators estimates that 90-95 % of his clientele are foreigners. Foreign citizens tend to prefer private operators by virtue of the supply's variety and the attractiveness of the quotas.

According to our observations the main turnover deriving from Oddset can be traced back to citizens of German nationality. This may result to a large extent from the presumed respectability of the state-run operators as well as from their area-wide supply (more than 26.000 points of acceptance). Furthermore, it has to be assumed that, due to the fact that German authorities and courts tend to put down the sports betting sector as criminal, Germans prefer to use the internet.

Due to the co-operation of German bookmakers and international betting operators, German tax authorities lose nearly 100 % of the tax revenues as concessionary bookmakers and sports betting operators utilise the EU-international exchange. The assumption of an average amount of 11 € per bet exceeds the amount based on the experience of several operators. One of these operators specifies 7 € as the average amount per bet during the first quarter of 2006, the German bookmaker-association names an amount of 8 € for the year 2005.

## 1357

According to our conclusions, it cannot be generally confirmed that Germany accepts cross-boarder internet gambling without restrictions. The Home Office of Lower Saxony for example, has warned bookmakers possessing a valid license issued in Malta of criminal proceedings should they accept any online-gamblers from Lower Saxony. The company *betandwin* is considered illegal by Bavarian authorities although possessing a valid licence issued by the former GDR. Presently, discussion arises from the fact that *betandwin* advertises on tricots of the soccer-club *Werder Bremen* and plans to do

## APPENDIX 5

---

so as well on tricots of *1860 München*. But it is true that the websites remain nearly untroubled. They are always and everywhere accessible.

### 1359

According to our knowledge, all German lottery-associations possess a web presence and take active part in marketing their products (e.g. "*6 aus 49*", "*Keno*" or Oddset) via internet ([www.lotto.de](http://www.lotto.de)), sms or radio. Lottery tickets issued by *NKL* and *SKL* are available online. State-run operators cooperate with private online-operators, e.g. "*Tipp 24*" and *JAXX.de*, as sales agents.

### 1364

It is questionable whether only 10 % of the consumers using internet gambling are from Germany. An important EU-bookmaker realises 90 % of his online-turnover from German customers.

### 1404/1415

The statistic data concerning the past years should necessarily be added to in order to be able to forecast future turnovers. According to an important EU-bookmaker the following growth-rates can be expected as far as points of acceptance will not be closed down in a significant number and a liberalisation of the betting market will not take place:

- 2007: € 15 mio.
- 2008: € 22 mio.
- 2009: 45 mio.
- 2010: €80 mio.

According to Research and Markets (<http://www.researchandmarkets.com>) the turnovers of the total betting market in Germany will increase to up to approximately 5 mrd. € in the year 2010.

### 1426

From our point of view, the given data cannot be confirmed as the setting is too imprecise to justify an extrapolation with the stated accuracy.

### 1438/1440

See remarks to p. 1426

## APPENDIX 5

Der Markt für Glücksspiele in der Bundesrepublik Deutschland 2004						
Pos.		Bruttoeinsatz in Mill. € <sup>1)</sup>	Anteil in %	Nettoeinsatz in Mill. € <sup>2)</sup>	Anteil in %	nachrichtlich: Gewinn- ausschüttung <sup>3)</sup>
1.	<b>Deutscher Lotto und Toto Block</b>	<b>8.439,1</b>	<b>33,6</b>	<b>4.344,4</b>	<b>49,7</b>	<b>48,5%</b>
	davon: Zahlenlotto	5.381,3		2.690,7		
	Fußballtoto	93,2		46,6		
	Oddset	481,5		216,7		
	Spiel 77	1.071,0		535,5		
	Super 6	756,6		454,0		
	Glücksspirale	220,2		139,8		
	Sofort-Lotterien	245,3		147,2		
	Bingo	81,0		48,6		
	Keno	96,9		58,1		
	Plus 5	12,1		7,3		
2.	<b>Klassenlotterien</b>	<b>1.376,9</b>	<b>5,5</b>	<b>641,6</b>	<b>7,3</b>	<b>53,4%</b>
	NKL	549,7		271,0		
	SKL	827,2		370,6		
3.	<b>Fernsehlottorien</b>	<b>543,5</b>	<b>2,2</b>	<b>402,2</b>	<b>4,6</b>	<b>26,0%</b>
4.	<b>Spielbanken <sup>4)</sup></b>	<b>8.688,9</b>	<b>34,6</b>	<b>955,8</b>	<b>10,9</b>	<b>89,0%</b>
5.	<b>Geldspielautomaten <sup>5)</sup></b>	<b>5.825,0</b>	<b>23,2</b>	<b>2.330,0</b>	<b>26,7</b>	<b>60,0%</b>
6.	<b>Pferdewetten <sup>6)</sup></b>	<b>275,2</b>	<b>1,1</b>	<b>66,0</b>	<b>0,8</b>	<b>76,0%</b>
	<b>Gesamt <sup>7)</sup></b>	<b>25.148,6</b>	<b>100,0</b>	<b>8.740,0</b>	<b>100,0</b>	<b>65,2%</b>
nachrichtlich:						
	Marktanteil öffentliche Anbieter	75,7	Prozent	(Pos. 1-4)		
	Marktanteil private Anbieter	24,3	Prozent	(Pos. 5-8)		
Quelle: Archiv- und Informationsstelle der Deutschen Lotto- und Totounternehmen; Verband der Automatenindustrie (VDA); eigene Berechnungen						

### Erläuterungen:

- 1) Wett- und Spieleinsätze ohne Bearbeitungsgebühren
- 2) tatsächliche Spiel- und Wett- und Ausgaben
- 3) durchschnittlicher Anteil der als Gewinn wieder ausgeschütteten Einsätze
- 4) Hochrechnung aus Bruttoeinnahmen aus Tisch- und Automaten-Spiel
- 5) Schätzung anhand Anzahl aufgestellter Geldspielautomaten; brutto incl. USt.
- 6) Buchmacher- und Totalisatorwetten nur Pferderennen
- 7) nur Inland; ohne Sportwett- und Sportwett- ins Ausland in Höhe von ca. 0,7 Mrd. € aus ca. 1200 Wettagenturen. Ohne Internetteilnahme

© Dr. Norman Albers

Hannover

### "Lange Reihe" Markt für Glücksspiele in Deutschland gruppiert nach Marktsegmenten

In Mill. € zu konstanten Preisen												
Jahr	Lotto block	Klassenlotterien	Fernsehlottorien	Spielbanken	Geldspielgeräte	Pferdewetten	Gesamt	davon: Oddset	zusätzlich: stationäre Sportwettvermittlung	Umsatz pro Shop/Monat in Tsd. €*)	shops**)	Sportwette im Internet
1995	6.209,3											
1996	6.112,5											
1997	6.153,8											
1998	7.084,4											
1999	7.711,1											
2000	8.127,5	1.440,9	354,2	10.867,8	5.368,5	394,5	26.568,6	640,4	200,0	80	200	
2001	8.480,5	1.483,5	411,4	11.089,3	5.350,0	358,8	27.178,0	613,0	360,0	75	400	
2002	8.311,0	1.336,1	427,6	8.919,5	5.375,0	333,9	24.708,1	641,2	575,0	70	700	
2003	8.255,4	1.284,0	440,6	8.900,0	5.700,0	303,8	24.888,8	493,6	720,0	60	1.000	
2004	8.439,1	1.376,9	543,5	8.888,9	5.825,0	301,5	25.174,9	491,6	900,0	50	1.700	
I. Q/2006					5.600,0		6.800,0	430,0	1.500,0	40	3.200	700,0
									420,0	40	3.500	

\*) Umsatz pro Shop mit wachsender Marktdurchdringung und flächendeckender "Versorgung" gesunken  
 \*\*) Anzahl der Shops jeweils zum Jahresultimo; Jahresdurchschnitt geringer

Revision: 2.0 16.05.2006

## APPENDIX 5

### Basic Data

in Mio. €	monopoly		Private operators Betting
	betting	lotteries	
turnover	430	7.700	1.600
taxes	72	1.284	
Duties / concessions	86	1.540	
Payouts / gains	215	3.850	1.360
Net turnover	57	1.026	240
Promotion / Marketing	11	193	40
branches	25.500	25.500	2.500
employees /branch	3	3	2
entrepreneurr			1
Employees total	76.500		7.500
Staff members LG	???		
Investment per branch	0,01		0,02
Total volume of investments (economic lifetime 10 years)	255,00		50,00
Income revenue / staff members (AST)	1.913		177,5
Rental fees	77		30

© Norman Albers, Hannover

## APPENDIX 5

---

### GERMANY

SKL Die Süddeutsche Klassenlotterie  
München  
18 May 2006

Dr. Rombach

(Translated into English by the authors)

Dear Sir or Madam,

Let me begin by thanking you for the preparation of the Draft of the EU Gambling Study and for affording us the possibility of stating or position in that regard. As a matter of principle, I would also like to state that I value very highly the work that you have done, because it has for the first time put together on a comparative level the legal framework for gambling across the EU on what is in my opinion an unassailably neutral basis. The broad scope of the subject, including remote gambling and promotional games, is also something that I much appreciate, even if the preparedness of the industry to cooperate in respect of the two last mentioned categories is regrettably very much open to criticism. This also shows, on the other hand, that the private sector sees substantial business opportunities in these areas. Practices of (hidden) paid interactive television which already exist in Germany are leading to rejections and to some extent to insufficiently supervised processes and therefore injure consumers, including in terms of the requirements of the jurisprudence of the ECJ in Schindler, etc. The most flagrant example of this business model is the broadcaster called 9Live, part parts of the programming of the large television stations are similar.

As concerns the actual results of the Study, I would like to make the following comments:

1. I have no additional comments regarding the data directly delivered by the SKL. You have mentioned the State contractual nature of the operation and the specificity of supply of services across the country. The same applies to the Norddeutsche Klassenlotterie, so that in the field of class lotteries what you refer to as the de facto monopoly does not have effects and has been working without problems for decades.
2. Having perused the opinion of Advocate General Colomer of the ECJ in the Placanica case on 16 May 2006 ([http://www.curia.eu.int/de/content/juris/index\\_form.htm](http://www.curia.eu.int/de/content/juris/index_form.htm); Az. C-338/04), I would like to make a further suggestion. As the restrictions on the freedom to provide services and the relationship of the conditions for non-admission into the individual Member States are discussed there, in pars. 127 *et seq.*, I would find it very helpful if your Study could present not only the “barriers” existing in the individual Member States, but also the preconditions for the admission of offers to supply lottery and betting services. That would provide more substance to the arguments formulated by Advocates General Alber in the Gambelli Case (see par. 118 and the final application) and Colomer in the Placanica Case (see pars. 131 and 132 of the final application). That checks and tests should be conducted in respect of lotteries, given the particular risk conditions, is something that should be undisputed. With the overview of supervision tools that I have suggested, it would be possible to create a valuable database and comparative overview. I would be very pleased if you could accept and implement this suggestion.

**Authors' comment:** *this stakeholder's proposal to extend the Study by preparing comparative tables that set out the preconditions for permitting lottery and betting offers, as well as the relevant national rules for supervision of the operators, has to some extent been adopted in the presentation of the national legal reports contained in Chapter 1 of the 1<sup>st</sup> Part of the Report. To include all the details of these aspects would however go way beyond the stipulated scope of the Study, which is limited by the Terms of Reference to the identification of restrictions on the internal market for gambling services.*

## APPENDIX 5

---

### GREECE

OPAP SA Athens  
22 May 2006

Sotirios Kostakos

Dear Sir / Madame,

Following the presentation of the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union which took place on May 8<sup>th</sup>, 2006, in Geneva, we hereby would like to make a few remarks regarding the current situation of gambling services in Greece from OPAP S.A. point of view. We regret that, though OPAP S.A. by its letter dated August 11<sup>th</sup>, 2005, provided you with a full-detailed report about the current situation of gambling services in Greece – as far as those services provided by OPAP S.A. are concerned –, your Study not only does not take fully into consideration all this information provided but also the information illustrated in your study raises the question about the source of the data mentioned.

Therefore, in this additional correspondence, we send you all this information which will help you to correct your report.

#### LEGAL ASPECTS

##### A. Lotteries

... regarding the regulatory framework of the lotteries games that OPAP S.A. conducts, please find below a list of the regulation, which we consider as necessary that they should be included in the legislation enacted listing of your Study concerning Greece:

- Joint Ministerial Decision 29157/2000 (Official Legal Notice Issue B 1417/22-11-2000) “Approval of the General Regulation of Operation and Conduct of OPAP S.A. on-line games”.

##### *Authors' comments:*

*In light of the purposes of our Study, we do not consider that it is necessary to include the text of this instrument in the body of the Report. As it may nevertheless be of interest to users, we have prepared a translation into French of Art. 1 of the Decision.*

#### **Règlement Général de fonctionnement des paris à cote fixe par l'OPAP S.A. (Décision ministérielle 29159/2000)**

##### **Article 1**

1. Les « paris à cote fixe » sont organisés, gérés et fonctionnent selon le cadre légal prévu par la loi 2433/1996, le décret présidentiel 250/1997 et les règlements généraux et spéciaux relatifs à leur fonctionnement.
2. L'OPAP exerce la gestion générale, la surveillance et le contrôle des « paris à cote fixe ».
3. La participation des joueurs aux « paris à cote fixe » est libre, à condition que les participants acceptent les dispositions de la loi 2433/1996, du décret présidentiel 250/1997, du présent règlement général, .....
4. La gestion financière des « paris à cote fixe » s'exerce exclusivement et uniquement par l'OPAP.
5. La responsabilité de tous les risques financiers des « paris à cote fixe » appartient exclusivement et uniquement à l'organisateur.
6. La participation aux « paris à cote fixe » se fait uniquement au moyen d'utilisation des imprimés spéciaux appelés « Deltia Stichimatos » distribués exclusivement par les agents autorisés de l'OPAP. En revanche, la participation à ces jeux par téléphone (paris

téléphoniques), par d'autres moyens électroniques (p.ex. Internet, télévision digitale etc.) ou par un autre moyen quelconque n'est pas permise.

7. Sont permis de figurer aux imprimés de programme de «paris à cote fixe» mis en circulation par l'OPAP SA, des jeux grecs de football professionnel ou de basket ou de tout autre événement sportif organisés par des entités et par des personnes physiques ou morales qui fonctionnent en Grèce conformément à la législation hellénique.

...

### **B. Betting**

#### **i. Legislation**

Furthermore, regarding the regulatory framework of the betting games that OPAP S.A. conducts, please find below a list of the regulation, which we consider as necessary that they should be included in the legislation enacted listing of your Study concerning Greece:

- Law 2433/1996 (Official Legal Notice Issue A 180/12-08-1996), regulation of OPAP S.A. issues and other ordinances.

#### **Authors' comments:**

*In light of the purposes of our Study, we do not consider that it is necessary to include the text of this instrument in the body of the Report. As it may nevertheless be of interest to users, we have prepared a translation into French of par. 2 of Art. 2 of the Law.*

#### **Loi 2433/1996 : Sur les règles relatives à l'O.P.A.P.**

##### **Article 2 : Lot de paris à cote fixe ou variable**

1. ....
2. Celui qui offre sans autorisation au public ou à un large milieu de personnes de paris sur les courses de chevaux, ou des jeux individuels ou des sports à cote variable ou fixe et sur tout autre événement dont la nature permettrait des paris, ou fait leur publicité ou attire d'une quelconque manière autrui à y participer, est puni d'emprisonnement d'au moins six (6) mois et d'une peine pécuniaire d'un million (1 000 000) de drachmes jusqu'à vingt millions (20 000 000) de drachmes<sup>47</sup>. Celui qui participe à un pari tel que visé à l'alinéa précédant est puni d'emprisonnement. Les dispositions du présent paragraphe sont applicables lorsque les actes qui y sont visés ne sont pas punis plus lourdement en vertu d'une autre disposition légale.
3. ....

#### **Authors' comments:**

*With the same intention, we have also prepared translations of three articles of the Greek Civil Code.*

#### **Article 844 Code civil**

##### **Absence de créance**

**Aucune créance ne naît d'un jeu ni d'un pari. Il en est de même de la promesse abstraite ou de la reconnaissance d'une pareille dette, ou de la souscription à ce sujet d'une lettre de change ou d'un autre effet.**

#### **Article 845 Code civil**

##### **Non répétition de ce qui a été versé**

Les dettes de jeu ou de pari acquittées volontairement et sans qu'il y ait dol ou autre manœuvre du gagnant, ne sont pas sujettes à répétition.

#### **Article 846 Code civil**

---

<sup>47</sup> 1 euro = 340,75 drachmes



## APPENDIX 5

Il ne peut y avoir de créance résultant d'une loterie que si la constitution de celle-ci a été autorisée par la loi.

...

### ii. Jurisprudence

As far as the jurisprudence of the betting games in Greece is concerned, we would like to draw your attention to the judgments we referred to in our letter to your Institute dated August 11<sup>th</sup>, 2005, as well as to a new judgment after December 31<sup>st</sup>, 2005, the time limit of your research.

1. The Athens One-Member District Court of First Instance (Restraining Order Procedure) granted the petition for preventative measures filed by OPAP S.A. on 10/02/2005 against the companies "EUROBET.CO.UK" and MASTER MEDIA SYSTEM S.A. In particular, the Court ordered the removal of all outdoor advertisement that had been placed by means and expenses of the advertising company, that has undertaken the promotion of the illegal betting company, and it prohibited the promotion of the company EUROBET.CO.UK in any way and by any means.
2. Following these preventative measures, on the basis of Article 2 paragraph 2 of the Law 2433/1996, the judgment 1681/2006 of the Athens One-Member District Court of First Instance was issued on OPAP S.A. petition for injunctions dated 10 February 2005, granting it and prohibiting provisionally EUROBET UK LTD from advertising itself in any way whatsoever in Greece and MASTER MEDIA SYSTEM S.A. from undertaking any advertising promotion of EUROBET UK LTD and the products and services provided by it concerning fixed or non-fixed odds betting games, threatening them with a pecuniary penalty of € 3,000 for every violation of the judgment.

By the said judgment, the One-Judge Court of First Instance of Athens held that: a) OPAP S.A. has the exclusive right to conduct fixed or non-fixed odds betting games according to Greek laws; b) Greek laws prohibit any other party from conducting betting games in Greece; c) this restriction on provision of services in Greece by other entities established in other Member States is, in principle, contrary to Community Law, but, according to the case law of the Court of European Communities, it is up to the courts of the Member State that has imposed the restriction to judge whether such restriction has been imposed by way of derogation from the prohibitions of Article 49 of the Treaty Establishing the European Community; d) in the instant case, such regulation (in the form of the said prohibition), taking into account the specific details of its application, is permissible and serves the objects that justify its imposition; the restrictions imposed by Greek legislation do not appear to be disproportionate with respect to those objects, as there are reasons of public interest that warrant the imposition of restrictions on opportunities for engaging in gambling games, the organization and operation of which should be controlled exclusively by the Greek authorities; such restrictions are no more than necessary for achieving these objects and their application does not introduce discriminations by favoring specific agencies or companies; and the prohibition of conducting gambling games without a license in Greece is an appropriate means for achieving the objects of the law; e) if it were possible to conduct gambling games without a license, this would undermine the policy that aims at controlling gambling through a licensing system; and f) the fact that OPAP S.A. is allowed to launch new games and advertise them is not incompatible with the State's policy that aims at curbing gambling, since sanction by law prevents the public from engaging in uncontrolled illegal games, thus the propensity to gambling and the exploitation of gambling games are kept under control and the risk of fraudulent exploitation is averted.

- Furthermore, with respect to EUROBET UK LTD activity, the court held that: *"It is possible that EUROBET UK LTD, a foreign company advertised by MASTER MEDIA SYSTEMS S.A., regardless of the fact that it may be licensed to conduct fixed or non-fixed odds betting games in the country where it is established (the United Kingdom), conducts fixed or non-fixed odds betting games in Greece without having the right to do so, because, although it has a license in a foreign country, where tickets are sent by Greek residents through the internet, its activities are carried out in Greece, with the participation of Greek players. Therefore, according to the foregoing discussion, EUROBET UK LTD should not be allowed to conduct fixed or non-fixed odds betting games with the participation of Greek residents through the internet and to be advertised by MASTER MEDIA SYSTEMS S.A."*

...

## APPENDIX 5

---

### **C. General Remarks**

In page 352, Chapter III (Barriers), a) (Panorama), paragraph 1 (General) of your Study it is not exact to say that the Greek State designates certain entities to which it confers the monopoly to organize and exploit certain forms of games of chance.

In virtue of the Article 27 paragraph 2a of the Law 2843/200 and Article 3 paragraph 1 of the Concession Contract between the Greek State and OPAP S.A. that has been concluded on December 15<sup>th</sup>, 2000, the Greek State has conferred to OPAP S.A. the exclusive right to conduct certain games of chance (reference is made above).

Consequently, it is more accurate to re-formulate this phrase and use the expression “exclusive right” instead of “monopoly”.

#### *Authors' comments:*

*Without any prejudice to what may be the most appropriate juridical terminology in individual Member States, we have uniformly employed the term “monopoly” to describe all situations in which a gambling service may lawfully be provided by only one operator.*

### **ECONOMIC ASPECTS**

## APPENDIX 5

---

### LUXEMBOURG

ULC Union Luxembourgeoise des Consommateurs  
12.05.2006

Bob Schmitz

Chère Madame Cashin Ritaine

Nous vous remercions de votre lettre du 5 avril concernant votre rapport provisoire commandé par la Commission Européenne à l'Institut suisse de droit comparé.

Nous avons pris note que des informations complémentaires envoyées d'ici au 22 mai seraient encore prises en compte pour le rapport final.

Notre intérêt particulier porte sur les "sales promotion services" ("promotional games") compte tenu que notre pays a adopté à l'instar de l'Autriche et de l'Allemagne une disposition particulièrement dissuasive ( qui n'a cependant pas encore été plaidée en justice à notre connaissance). Ci-joint, je vous prie de trouver un article publié dans notre revue 'de Konsument' qui en résume l'importance.

Par ailleurs, nous restons méfiants quant à la remise en cause éventuelle de cette disposition non harmonisée lors de la transposition de la Directive 2005/29/CE pratiques commerciales déloyales, mais arguons que notre disposition ne devrait pas en souffrir ( argumentaire ci-joint).

In fine, nous sommes régulièrement sollicités de "gains" faramineux communiqués par email, normalement en provenance des Pays-Bas. Nous avons infructueusement saisi les autorités néerlandaises (deux lettres ci-jointes) et nous demandons sérieusement si le Règlement 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales mettra un terme à cette impunité!

Merci de nous tenir informés de la suite de vos travaux.  
Sentiments les meilleurs (Bob Schmitz)

*Authors' comment: As the annexes referred to in the above observations are not very lengthy and as particularly little information is available in respect of the sales promotional gambling sector, we set out the texts of the annexes below.*

#### **Annex 1** **Article published in the ULC review, "de Konsument"**

#### ***Chose promise, chose due ! - Les loteries publicitaires doivent fournir les gains promis***

Nombre de consommateurs reçoivent des lettres ou imprimés nominatifs, et dernièrement des messages email, les avertissant qu'ils ont personnellement gagné une somme d'argent importante ou des cadeaux (voyage, biens de consommation,...) lors du pré-tirage d'une loterie publicitaire. Prenons au hasard un cas concret soumis à l'ULC par une consommatrice fort déçue: «Madame X ! Vous recevrez gratuitement un téléviseur couleurs fantastique pour votre commande à l'essai rapide ! Madame X – Vous recevrez ce téléviseur couleurs de la marque Toshiba !» Malheureusement la société étrangère de vente à distance a refusé d'honorer cette promesse: «Dans le bon de livraison que Madame X a reçu avec le catalogue, il était mentionné que lors du conseil de direction il était décidé de livrer à un petit nombre de bons clients un téléviseur en cadeau. Madame X ne peut donc pas exiger le téléviseur en cadeau comme le conseil de direction a attribué un nombre limité de ces cadeaux à un petit nombre de bons clients...Passer rapidement une commande à l'essai ne suffisait pas pour recevoir un téléviseur. Il fallait aussi être choisi par la direction.»

## APPENDIX 5

Habituellement les consommateurs baissent les bras, se disent qu'ils ont été nargués par une publicité trompeuse, se reprochent peut-être même de ne pas avoir lu plus attentivement toutes les conditions de la loterie et concluent qu'une action en justice ne vaut pas la peine, surtout si le consommateur n'a pas de préjudice réel et que les entreprises sont situées à l'étranger. Lors de la récente réforme de notre loi sur les pratiques commerciales et la concurrence déloyale <sup>1</sup>, une petite «bombe juridique» s'est cependant glissée dans notre ordre juridique sur demande expresse de l'ULC. Il est stipulé que: «l'annonceur qui fait naître par la conception ou la présentation de la communication, l'impression que le consommateur a gagné un lot, doit fournir ce lot au consommateur.» <sup>2</sup> Cette formulation peut paraître anodine, mais nous n'hésitons pas de parler de véritable arme juridique compte tenu de la jurisprudence qui s'est déjà développée en Allemagne. Ce pays comme l'Autriche connaissent, en effet, des dispositions analogues qui ont déjà prouvé leur effet redoutable au profit des consommateurs. Nos tribunaux n'ont pas encore été saisis, à notre connaissance, mais l'expérience allemande devrait inciter plus d'un membre à tester notre nouveau droit, avec l'appui de l'ULC, s'il le souhaite!

Lors des travaux législatifs préparatoires, le Conseil d'Etat était resté sceptique car la nouvelle règle serait générateur de litiges, dans la mesure où elle érigerait en notion juridique susceptible de sanction l'impression subjective du consommateur, sans spécifier par qui et selon quels critères cette impression serait évaluée. Le Conseil d'Etat était d'accord que l'annonceur ne doit pas faire naître l'impression que le consommateur a gagné un lot, ceci restant une pratique trompeuse que l'on devrait combattre essentiellement par des actions en cessation. Heureusement, notre législateur a tenu bon en autorisant tout consommateur victime d'une promesse non tenue de faire condamner l'entreprise à fournir la somme, le bien ou la prestation de service annoncés. En clair, le consommateur trompé peut sanctionner directement et même lourdement toute entreprise indélicates ou insouciante qui espère nouer des relations contractuelles en amenant le consommateur dans ses filets par des promesses de cadeaux mirobolantes. Il y a pire:

de véritables escrocs se cachant derrière une simple adresse postale ou abusant l'identité d'autres firmes à leur insu opèrent de la même manière. Le cas des loteries espagnoles qui continuent à inonder l'Europe en utilisant des appellations de loteries reconnues telles que El Gordo ou la Primitiva pour arnaquer les consommateurs, est symptomatique: elles informent leurs victimes potentielles qu'elles sont les heureux gagnants d'un prix important, mais doivent s'acquitter d'une certaine somme d'argent due à des taxes, des frais bancaires, des frais de livraison ou d'assurances pour recevoir leur prix. Elles insistent que la date-limite pour bénéficier du gain est proche et que les consommateurs devraient donc régler au plus vite les «petits frais» préalables. Les «heureux gagnants» ne verront cependant jamais les millions promis.... Le Centre Européen des Consommateurs (CEC) a mis en garde le public luxembourgeois, mais ces pratiques commencent à foisonner, notamment par des envois personnalisés via internet. L'ULC est notamment sur la piste d'une loterie soit-disant établie aux Pays-Bas qui prétend que le gagnant individuel a droit à 1 million d'EUR ! Aux dernières nouvelles, il faudra cependant que les gagnants se déplacent d'abord à Amsterdam à leurs propres frais.... qu'est-ce qui les attend ? Nous enquêtons .....

Normalement nos tribunaux se réfèrent, en l'absence de précédents luxembourgeois, à des décisions de justice françaises voire belges pour interpréter nos propres dispositions nationales. En l'occurrence, le Luxembourg a été pionnier vis-à-vis de nos voisins de même tradition juridique en faisant sienne une règle protectrice des consommateurs née en Autriche et reprise en Allemagne. Nos juges devraient donc s'inspirer de leurs homologues allemands, une fois n'est pas coutume ! Ce pays s'est déjà posée la question de savoir si une règle condamnant un professionnel à une prestation (cadeau, prix) qu'il n'a jamais sérieusement voulu attribuer, surtout si la valeur est importante, n'enfreint pas les principes de constitutionnalité ou du moins de proportionnalité de la sanction. Notre Conseil d'Etat et nos tribunaux devraient se sentir rassurés par le «Bundesgerichtshof» <sup>3</sup> (cour suprême allemande) qui considère que le professionnel peut parfaitement être sanctionné en l'absence de faute. Condamner le professionnel à livrer le cadeau promis n'est pas une sanction pénale ni une action en dommages-et-intérêts, mais l'exécution d'une prestation entre personnes privées ( «Erfüllungsanspruch auf den Preis»). L'on ne peut pas parler de sanction disproportionnée, car l'entreprise peut contrôler son propre risque en fonction du nombre et de la portée des promesses qu'elle envoie. Les tribunaux allemands rappellent systématiquement que la règle vise avant tout à éviter que les consommateurs soient incités par des promesses vides, à commander des marchandises ou des services souvent trop chers ou de moindre qualité. Il ne s'agit pas d'exécuter une prestation contractuelle, mais bien une obligation du professionnel découlant directement de la loi. En fait, il s'agit de sanctionner des com-

portements quasi-délictuels. Ni la disposition allemande ni la nôtre requièrent que le consommateur passe une commande (contrat) pour avoir droit au cadeau promis. Les tribunaux allemands ont également clarifié qu'il faut mesurer les attentes d'un consommateur moyen vis-à-vis de telles publicités, et que le consommateur n'a même pas dû sérieusement croire qu'il avait gagné pour avoir droit à son dû. Le «Bundesgerichtshof» a ainsi statué qu'il suffit que la présentation et le contenu du message adressé au «gagnant» soient objectivement et abstraitement de nature à créer l'impression que le gain est déjà acquis. Il n'est pas nécessaire que le destinataire fasse réellement confiance au message reçu.<sup>4</sup>

Compte tenu de la sévérité des tribunaux allemands qui sanctionnent de plus en plus ces loteries publicitaires, les professionnels se sont efforcés de reprendre de la main gauche ce qu'ils avaient fait miroiter de la main droite: présenter les messages de gain personnels de la manière la plus alléchante et crédible possibles ( attestations/certificats, graphismes soignés, garanties et avis officiels,...), mais faire en sorte que des conditions d'attribution cachées dans le texte d'ensemble précisent qu'en fait aucun cadeau n'est acquis au destinataire ! Les tribunaux ne sont cependant pas dupes et n'acceptent pas ces échappatoires. Ils considèrent que si l'ensemble du message est tel que le destinataire peut légitimement croire qu'il a d'ores et déjà gagné le prix annoncé, il y a droit peu importe qu'il ait signé une déclaration selon laquelle il a lu et accepté les conditions de la loterie – normalement que le tirage aura seulement lieu ou que l'entreprise se réserve une marge discrétionnaire de sélectionner les véritables gagnants. Autre enseignement majeur de la jurisprudence allemande: les tribunaux du domicile du consommateur sont bien compétents pour statuer sur l'attribution de ces gains, même si les publicités proviennent de l'étranger.

La jurisprudence allemande fournit donc déjà nombre de critères précis pour l'application effective de l'article 21 e ) de notre loi réglementant certaines pratiques commerciales et sanctionnant la concurrence déloyale. Notre commerce sédentaire devrait voir d'un oeil favorable un usage mesuré, mais efficace de cette disposition révolutionnaire, car les firmes exposées à cette sanction sont des concurrents étrangers peu soucieux de concurrence saine et loyale. Et puis, cette disposition législative ne consacre finalement qu'une jurisprudence qui s'est développée au fil du temps. Ainsi les tribunaux belges ont déjà jugé maintes fois que lorsqu'il apparaît clairement des termes d'une lettre envoyée par une entreprise de vente par correspondance que le consommateur a gagné le premier prix d'une tombola, l'annonceur est tenu de remettre ce prix au consommateur. La volonté unilatérale est une source autonome d'obligations. Par ailleurs, le consommateur a le droit de ne pas être trompé. En France, la Cour de Cassation a confirmé en 2003 que «l'organisateur d'une loterie qui annonce un gain à une personne dénommée sans mettre en évidence l'existence d'un aléa s'oblige, par ce fait purement volontaire, à le délivrer.» <sup>5</sup>

La grande nouveauté de la disposition législative luxembourgeoise, allemande et autrichienne <sup>6</sup> est d'envoyer un message ferme aux arnaqueurs du publipostage qui peut même leur coûter la survie. Ainsi une firme autrichienne qui avait encaissé pendant des années des sommes importantes de consommateurs grugés par de fausses promesses, est tombée en faillite une fois que l'association des consommateurs VKI a orchestré nombre d'actions en justice pour obtenir les gains promis.

Bob Schmitz  
Conseiller en droit communautaire de l'ULC

### **Annex 2** **ULC's arguments as to the «euro-compatibility» of Luxembourg's legislation**

#### ***Pratiques commerciales déloyales/ Loteries publicitaires*** ***Qualification juridique, compétence des tribunaux et droit applicable***

La loi luxembourgeoise du 30 juillet 2002 réglementant certaines pratiques commerciales et sanctionnant la concurrence déloyale prévoit que *«l'annonceur qui fait naître par la conception ou la présentation de la communication, l'impression que le consommateur a gagné un lot, doit fournir ce lot au consommateur.»* (Art. 4.e) Le Luxembourg a ainsi repris, à la demande expresse de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC), une disposition analogue que l'Autriche et l'Allemagne avaient déjà introduite dans leur droit interne pour mieux décourager les loteries «bidon» faisant croire

à des consommateurs ciblés individuellement qu'ils ont gagné des cadeaux intéressants lors de pré-tirages (sweepstakes).

L'ULC avait exprimé la crainte que les propositions de directive sur les pratiques commerciales (UPC en anglais) et de règlement sur les promotions de vente pourraient remettre en cause ces *règles nationales novatrices*, compte tenu que ces propositions poursuivent une harmonisation totale et que la Commission souhaitait en plus faire prévaloir les seules réglementations du pays d'origine de l'entreprise. Grâce au Conseil et au Parlement Européen/PE (voir résultat du vote en deuxième lecture), la «clause Marché Intérieur» a heureusement été mise de côté dans le cadre UCP. Logiquement, la même position devrait être arrêtée si la proposition promotions de vente (suspendue) devait rester sur la table.

Restait cependant en plus la question de *l'harmonisation totale*: compte tenu que les règles autrichienne, allemande et luxembourgeoise (identiques) n'ont pas été reprises dans les propositions d'harmonisation, se posait la question de savoir si ces règles allaient survivre ou du moins pouvoir être invoquées non seulement au plan national, mais vis-à-vis d'entreprises situées dans d'autres pays.

L'Art. 3 de la Position Commune UCP (non remise en cause par le PE en deuxième lecture) stipule que «*la présente directive s'applique sans préjudice du **droit des contrats**, ni, en particulier des règles relatives à la validité, à la formation ou aux effets des contrats*» et que «*la présente directive s'applique sans préjudice des règles régissant la compétence des tribunaux.*»

### **1. L'annonce d'un gain et son acceptation par le consommateur sont de nature contractuelle**

Nos inquiétudes portaient plus précisément sur le cas de figure fréquent où un consommateur averti qu'il a personnellement gagné un gros prix, le revendique de l'entreprise sans passer commande d'une marchandise. Quelle qualification juridique faut-il donner à cette opération ? La jurisprudence française a notamment été hésitante, mais la Cour de Cassation a semble-t-il confirmé qu'il s'agit d'un quasi-contrat entre l'entreprise et le consommateur.

Un récent arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) du 20 janvier 2005 dans l'affaire **C-27/02 Petra Engler c/ Janus Versand GmbH** portant précisément sur la règle autrichienne, s'est prononcé sur la qualification juridique. Dans cette affaire, l'entreprise de vente par correspondance allemande Janus Versand a contesté la compétence des tribunaux autrichiens (pays du consommateur ciblé) en invoquant notamment qu'elle n'avait promis aucun prix (un avertissement en petits caractères indiquant qu'aucun prix n'avait été définitivement acquis) et n'était pas en relations contractuelles avec Mme Engler.

La CJCE a attentivement examiné la Convention de Bruxelles (remplacée entretemps par le Règlement No 44/2001) et a conclu ce qui suit. La Cour a nié l'application de l'Art. 13 de la Convention (Art. 15 du Règlement) qui prévoit la compétence spéciale des tribunaux du pays du consommateur pour des «contrats conclus». Aucun contrat n'a été conclu en effet entre Janus Versand et Engler. Par contre, pour la Cour l'Art. 5 point 1 de la Convention (Art. 5.1.a du Règlement) est plus extensif en permettant de **qualifier l'annonce du prix comme étant de nature contractuelle, même sans conclusion d'un véritable contrat**. L'Art. 5 (1) «*présuppose la détermination d'une obligation juridique librement consentie par une personne à l'égard d'une autre*», que «*la promesse de gain pouvait raisonnablement laisser croire à la destinataire de l'envoi qu'un prix lui serait attribué dès lors qu'elle retournerait le bon de paiement*», «*que la destinataire de l'envoi litigieux a expressément accepté la promesse de gain stipulée en sa faveur*» et que «*à tout le moins à partir de ce moment, l'acte volontairement posé par un professionnel doit s'analyser comme un acte susceptible de constituer un engagement qui lie son auteur en matière contractuelle.*»

La directive UCP retient dans la liste des pratiques commerciales réputées déloyales en toutes circonstances et partant interdites partout dans l'Union Européenne, les messages donnant l'impression aux consommateurs qu'ils ont déjà gagné un prix (point 28 de l'Annexe I, renforcé en deuxième lecture du PE). Mais, la directive ne disposera pas quelle sanction s'appliquera en cas de non respect. Le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne ont innové en introduisant par voie législative une sanction qui peut être directement invoquée par les consommateurs éconduits, à savoir la remise du prix. Pour certains, il s'agissait d'une sanction de nature délictuelle ou quasi-délictuelle, pour d'autres d'une

sanction quasi-contractuelle. La Cour a tranché en faveur de la qualification contractuelle et a écarté celle de nature délictuelle ou quasi-délictuelle. La directive UCP ne devrait donc aucunement affecter l'application des règles de ces trois pays, mais la Cour a ouvert d'autres brèches dangereuses...

### **2. Compétence des tribunaux et droit applicable**

Une qualification de ces annonces publicitaires comme un acte délictuel ou quasi-délictuel aurait grandement facilité les *litiges transnationaux*. Sans contestation, les consommateurs luxembourgeois, allemands et autrichiens ciblés par une entreprise étrangère pourraient invoquer leur règle protectrice nationale et saisir leurs propres tribunaux selon l'adage «*locus delicti commissi*». Par contre, l'arrêt Engler jette le trouble. A première vue, la Cour donne l'impression que le consommateur est fondé dans son action juridictionnelle, «*en application de la législation de l'Etat contractant sur le territoire duquel il est domicilié, contre une société de vente par correspondance établie dans un autre Etat contractant.*» En fait, la Cour ne prend pas définitivement position en renvoyant cette décision au juge national, mais décide uniquement que l'action en justice contre ce type de message publicitaire est régi par l'art. 5 (1) de la Convention de Bruxelles. Or celui-ci stipule que «*en matière contractuelle, le défendeur (càd la société ) peut être attiré devant le tribunal du lieu où l'obligation qui sert de base à la demande a été ou doit être exécutée.*» En l'occurrence, il s'agit de la remise du prix promis. Même si l'exécution pratique (p.ex. l'envoi du cadeau) doit se faire au domicile du consommateur, le lieu d'exécution en droit est fort probablement le lieu d'établissement de la société – donc les tribunaux du pays d'origine du professionnel seraient compétents. Vont-ils du moins appliquer, le cas échéant, une disposition particulière de protection des consommateurs qui leur est inconnue – sauf dans les trois pays concernés ? Rien n'est moins sûr, car ils peuvent appliquer l'article 4 (2) de la Convention de Rome stipulant que la loi applicable est celle de la partie qui doit fournir la prestation caractéristique, c-à-d celle du pays de l'entreprise qui doit fournir le prix ou cadeau promis (prestation caractéristique). Pour y échapper faudrait-il s'assurer que les tribunaux saisis invoquent systématiquement l'article 7 de la Convention de Rome (les dispositions allemande, autrichienne, luxembourgeoise sont à considérer comme des dispositions impératives au sens de loi de police). Logiquement tel semble bien être le cas, mais pourra-t-on attendre des juges des nombreux pays ne connaissant pas une règle similaire chez eux qu'ils appliquent cette sanction étrangère à l'encontre de leurs propres entreprises qui ont lésé des consommateurs résidant dans les trois Etats membres en question ?

Conclusion: Idéalement, la Communauté dans son ensemble devrait faire sienne la disposition concordante des trois pays en question. En attendant, les consommateurs de ces trois pays devraient du moins être assurés de pouvoir invoquer utilement leur droit, y compris vis-à-vis d'entreprises les ciblant à partir d'autres pays. De toute façon, cette problématique épineuse mettant en lumière les limites de l'harmonisation communautaire et les méandres du droit international privé mériterait d'être examinée aussi dans le cadre des travaux d'harmonisation du droit des contrats (notamment le CFR-net).

(Cette note de discussion remplace une note trop optimiste datant du 1 mars 2005 revue notamment à la lumière de l'article «*Luxemburg locuta – Gewinnmitteilung finita?*» du Prof. Dr. Stefan Leible, Jena publié dans NJW 12/2005)

Bob SCHMITZ  
Conseiller  
Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC)  
30/03/05

## APPENDIX 5

---

### Annex 3

#### Letter from ULC to the Dutch Ministry of Economic Affairs

Mr. A. J. van den Berg  
Ministerie van Economische Zaken  
Bezuidenhoutseweg 20  
Postbus 20101  
NL - 2500 EC Den Haag

9 July 2004

#### Suspicious lotteries originating from the Netherlands

Dear Sir

We address you as member of ICPEN-Europe (International Consumer Protection Enforcement Network) and draw your attention to recent personalised emails originating from your country which inform addressees (amongst which our own association) that they have been the lucky winners of lotteries which appear not be linked to the sale of goods or services. *Prima facie*, it appears that this gain is unconditional and that the amounts should be transferred to the beneficiaries without any further obligations.

We tested one of these lotteries called « **Union Lottery Int. B.V.** » with address at Dwergpalmstraat 63, 1112 DG Amsterdam. By email of 29 May, our association was informed that « *you have been approved for a lump sum pay out of 1000.000,00 Euros (one million Euros). Congratulations !... To file for your claim, please contact our Fiduciary Agent Mr. Marcus Jordan of Union Net Agency. Tel. 0031-610-267-225, Email unionlottery@netscape.net...* » (enclosure). We responded by email and were invited to fill in a « lottery claim application form » the purpose of which was « *data reconfirmation and validation as this will enable this office complete our verification and send your claim file to the paying department.* » (enclosure)

At least at this stage, any reasonable consumer may legitimately expect to obtain the gain without further hassle. But, « Union Lottery » sent as next step so-called « Processing Information » (enclosure) requesting the winner to come personally to Amsterdam or alternatively « Union Lottery » would appoint an attorney in the Netherlands to represent the winner. We opted for the attorney solution and were directly contacted by « Barr. David Escort » of the Amsterdam based law firm Damman Advocaten Int.. His mission would be to sign the « release document » and open a non-resident bank account before the « final transfer to your private bank account in your country. » (enclosure)

The lawyer informed us that his fee would be 3000 Euros « *and path payment of 1500 euros have to pay through Western Union Money Transfer or Money gram, through my account officer name, Mr. Richard Brown...* » (enclosure)

We unsuccessfully asked the lawyer information about the existence, seriousness and solidity of « Union Lottery ». We suspect the whole operation to be a fraud whereby beneficiaries should be induced to transfer in advance considerable amounts of money (« lawyer fees ») without ever obtaining the promised gain. Our suspicions are increased by the fact that the pseudo-lawyer is probably abusing the identity of the existing Advocatenkantoor Damman with address at Stadsring 147- Amersfoort. « David Escort » uses the same address, but different telephone, fax and email addresses. As consumer association, we are diffident and look for such subtle differences. Normal individual consumers are most likely betrayed !

Meanwhile we got on 14 June another email from « **Bank Giro Loterij** » with address in Eghenstraat 40 GK. Amsterdam informing us that « *You have been approved for a payment of 500,000.00 euros (FIVE HUNDRED THOUSAND EUROS) in cash credited to file reference number.... congratulations !* » (enclosure)

Please note that the Luxembourg law of 30 July 2002 concerning commercial practices and unfair competition stipulates that the advertiser who gives the impression by the conception or presentation



## APPENDIX 5

---

of his communication that the consumer has won a prize, is obliged to supply this gain to the consumer (*«l'annonceur qui fait naître par la conception ou la présentation de la communication, l'impression que le consommateur a gagné un lot, doit fournir ce lot au consommateur.<sup>1</sup>»*).

We kindly request you in the general interest of Luxembourg and probably other EU consumers, to investigate these practices and inform us about your findings and any measures you may take to prevent similar practices in future.

We thank you in advance and remain

Sincerely yours

Bob Schmitz  
EU counsel  
Brussels office: 284, rue Théodore Decuyper – 1200 Brussels  
Tel. 00.32.2.7612371  
bobschmitz@compuserve.com

Copy: Mme B. Friederici, Ministère des Classes Moyennes & du Tourisme  
Mme M-J. Ries, Ministère de l'Economie  
Mrs. C. Törnblom, DG Sanco, European Commission

### **Annex 4** **Letter from ULC to the Dutch Ministry of Justice**

Mr. H.W.G. Remme  
Programme Manager Games of chance  
Ministry of Justice  
Directorate-General for Prevention, Youth and Sanctions  
Postbus 20301  
NL-2500 EH Den Haag

2 November 2004

#### **Suspicious lotteries originating in the Netherlands**

Dear Mr. Remme

We thank you for your response of 13 September concerning our complaints against *«Union Lottery Int. B.V.»* and *«Bank Giro Loterij»* both apparently domiciled in Amsterdam.

You confirm our suspicion that these lotteries are financial frauds, but conclude that «if no crimes are reported, the police cannot take any further action.» We have difficulty in understanding: if these lotteries constitute financial frauds, they are surely also under Dutch law criminal offences («escroqueries»). May we, therefore, ask once more which steps your police undertakes once it has been alerted: do you check whether these addresses are real or fictional and endeavour to identify any persons helping these frauds to occur? In our prime complaint concerning *«Union Lottery»*, the address of an existing law firm, Damman Advocaten / Amersfoort, was abused or is any of its personnel involved in this malpractice?

These are but a few questions which come to our mind. Our insistence about understanding better your control and prevention policy is legitimate, since more and more such messages originate from your country. We add as new cases since our first letter to you:

---

<sup>1</sup>

Loi réglementant certaines pratiques commerciales, sanctionnant la concurrence déloyale... Art. 21 e)

## APPENDIX 5

---

- *First Atlantic Promotion Loterij* (Amstelveen)
- *Lucky Day* (Amsterdam)
- *Global Com International Lottery and Promotions* (Amsterdam)
- *Zenith International Lotto Agency* (Amsterdam)
- *Inorbit Lotto Conglomerate* (Den Haag)
- *The Nationale Postcode Loterij* (Amsterdam)

A few similar messages come from other countries, but it is striking that by far the greatest number originate in the Netherlands !

We have warned our public (enclosed press statement). But an effective fight against these consumer frauds requires determined action in the countries of origin of such malpractices. This was confirmed by the recently adopted EU Regulation creating an EU-wide network of national enforcement authorities capable of taking co-ordinated action against rogue traders.<sup>48</sup>

We look forward hearing from you and thank you in advance for your attention

Sincerely yours

Bob Schmitz  
EU counsel  
Brussels office: 284, rue Théodore Decuyper – 1200 Brussels  
[Bobschmitz@compuserve.com](mailto:Bobschmitz@compuserve.com)

Copy: ULC – Mr. G. Goedert  
Consumentenbond  
Ministère des Classes Moyennes – Mme B. Friederici  
Ministère de l'Economie – Mme M.-J. Ries  
EU Commission DG Sanco – Dott. G. Abbamonte  
BEUC – Mr. J. Murray

---

<sup>48</sup> EU Commission press release IP/04/1197 of 8 October 2004

## APPENDIX 5

---

### THE NETHERLANDS

Ministry of Justice  
Den Haag  
22 May 2006

J.J.M. Hoogendam

**Remarks on the draft report of the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union on behalf of the Dutch government, the Dutch licensees and the majority of the other stakeholders.**

#### **General**

The actual report starts with the Legal Study, National Reports. It is advisable - as often stated during the meeting on May 8, 2006 - to start with a chapter containing at least the 'terms of reference'. The interpretation of the researchers of these terms might also be helpful to the reader.

***Authors' comment:** The terms of reference are described, in concise and easily understandable language, in the Report's Executive Summary, which is the section that all readers should and presumably will at least look through.*

The authors emphasize certain parts of the text in bold (for instance on p. 582, third paragraph, the contribution to charitable or public purposes and benefit of the Treasury are in bold and the fact that machine gambling is a regular commercial activity is not in bold). This gives the impression that the authors are biased.

***Author's comment:** This observation indicates a failure to understand the nature of a report. A report involves not only the collation of data, but also the appreciation of the data by the authors of the report. The authors retain the discretion to indicate which data is particularly interesting and/or important for readers of the report.*

The authors complain of a low response rate. This doesn't prevent them from calculating the scenarios with very precise figures. This creates a certainty that can't be substantiated.

***Authors' comment:** We are contractually obliged to calculate scenarios in a professional and scientifically defensible manner (ie. precisely), regardless of how much data may or may not be available. Where the data is incomplete, the correct approach, according to modern economic science, is to carry out the relevant analyses and expressly state the limitations of data. This is what we have done in the Final Report.*

#### **Executive Summary**

p. v/ix

You distinguish 8 market sectors, however on page ix you also define 'charity gambling'. This should be mentioned as the ninth market sector, although not a commercial market.

***Authors' comment:** The Study's terms of reference dictate that it must be conducted in terms of eight market sectors. These are listed on p. v of the Executive Summary and include "gambling services operated by and for the benefit of recognised charities and non-profit making organisations", which description we have shortened to "Charity Gambling". That market sector usually appears in ninth place in our analyses, which begin with a general point for clarity of exposition.*

## APPENDIX 5

---

p. v/ix

Sales promotional gambling contains prizes exceeding € 100,000. In the Netherlands sales promotional gambling is prohibited if prizes exceed € 100,000.

***Authors' comment:** This information has been noted in the national legal report on the Netherlands in the 1<sup>st</sup> Part of the Final Report. It would not be appropriate to include regulatory aspects in that part of the Executive Summary which indicates definitions of relevant concepts.*

### **Part 1 Legal Study**

#### *Chapter 1, National Reports, The Netherlands*

p. 605

Add the charitable lotteries bases on article 3.

p. 613

After De Lotto: add the charitable lotteries.

***Authors' comment:** The self-regulatory instruments adopted by Dutch charitable lotteries do not contain provisions, similar to those in the self-regulation code of De Lotto, which govern participation via the internet. The charitable lotteries can accordingly not be listed under these points.*

### THE NETHERLANDS

NOC\*NSF  
Arnhem  
22 May 2006

Marije Dippel

#### 1. Introduction

NOC\*NSF (Netherlands Olympic Committee\* Netherlands Sports Confederation) is the umbrella organisation for sport in the Netherlands. Last year our organisation submitted input, as requested by the Swiss Institute of Comparative Law, for *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, ordered by the European Commission. This time NOC\*NSF responds to the draft report, which was published on 24 April 2006.

Aim of the study is to evaluate how the rules and laws regulating gambling services at the national level impact the (smooth) functioning of the Internal Market for these services and associated services. Whether the Swiss Institute succeeded in its assigned evaluation still remains to be seen. Defending the interests of sport in the Netherlands, which is of increasingly recognised value for Dutch society as a whole, NOC\*NSF wants to highlight in this paper what was left out of this study and what needs to be taken into account before next steps in the field of gambling services in the Internal Market should be taken.

#### 2. The need for restrictions

Two fundamental freedoms derived from the Treaty – the freedom of establishment (art. 43) and the freedom to provide services (art. 49) - can be considered important starting points for as well as driving forces behind this study. An Internal Market in which such freedoms are fully respected is supposed to deliver more certainty for parties involved, on the supply side (service providers) and on the demand side (consumers), more economic growth, more employment and more European integration. The importance of all those outcomes is of course evident.

However, national regulations restricting (cross border) provision of gambling services are allowed if the restrictions imposed by national authorities are non-discriminatory, proportionate and justified on the basis of general interest. Restrictive legislation originated way back and was usually based on the (religious) conviction that gambling is improper and can only be permitted if revenues contribute to good causes.

Today the aim of national regulations for the provision of gambling services in Dutch policy is to regulate and control gambling activities in order to maintain public order, prevent fraud, illegal gaming and criminality, protect consumers, and then especially prevent problem gambling, maintain social order and protect moral and cultural aspects. The aim of national regulations in Dutch policy is not to collect financial means for good causes, including sport. European jurisprudence has also indicated that funding good causes is not considered a fundamental justification for national restrictions applied to the provision of games of chance.

However, with the growth of gambling activities, the importance of the contributions of license holders to sport and to other good causes in the Netherlands has grown. The reliance on these contributions of these good causes dates from the 19<sup>th</sup> century and it has increased considerably. For sport and other good causes in the Netherlands it is therefore vital that the mandatory contribution of licensees to good causes is maintained.

### 3. From input to overview to scenarios

After elaborately outlining the national rules and laws related to gambling services and the size and structure of the gambling market in each Member States and an overview of justifications for restrictions both at the EU level (European Court of Justice) and at national level (national courts), the study presents three scenarios based on recognised economic models and the available data.

It is important to mention here the low response to the Swiss Institute's request for input. Input on which the Swiss Institute based the different scenarios.

The study mainly looks at market economics, which concerns issues affecting the demand for gambling services, such as price fluctuations, regulations and the demand for other products/services. The study also pays attention to macro economics/socio-economics, which are more consumption related issues, such as crime, addiction and personal bankruptcy, but these are included only in a very moderate way.

The study leads up to sketching medium term growth potential under the three different scenarios. It projects different degrees of expansion of gambling markets, following varying degrees of imposed relaxation of national constraints. The three scenarios are:

- **The baseline scenario:** maintaining the present regulated situation, resulting in minor economic growth, but in line with growth of the GDP, and there is also growth in remote gambling;
- **The first alternative scenario:** introducing 'fair' trade besides free trade, allowing enterprises the opportunity to gain access to EU Member States, (surprisingly) without relaxing restrictions and constraints, resulting in more economic growth (than in baseline scenario);
- **The second alternative scenario:** opening up gambling services sectors to intra-EU competition, through relaxing of constraints, resulting in major economic growth including considerable penetration of remote gambling offerings.

### 4. What was left out of the study?

The study is an economic analysis. It looks at the impact of (essential) changes in national regulations on economic variables<sup>49</sup>, underlying the supply and consumption of gambling services. Its focus on economic factors makes sense as the Internal Market is also an economic structure, but is too narrow.

The study acknowledges that there are unintended and undesirable consequences related to increasing the supply of gambling services, such as social costs associated with increases in problem gambling and increases in crime associated with gambling. According to the study these consequences are quite similar under the baseline scenario and the first alternative scenario. This can be called remarkable. In the second alternative scenario the study expects an increase in these negative gambling related effects. The study pleads for additional research to look into these important social impact questions. NOC\*NSF would like that plea to be well heard by the European Commission.

The study does not distinguish sufficiently between commercial suppliers of gambling services and non-profit suppliers of gambling services. The first are mainly interested in maximising profits and increasing their market, the latter are usually active within a Member State and are set up to transfer as much revenues as possible to good causes supported by organisations within that particular Member State. Not making a clear distinction means not acknowledging the very different roles and ambitions, and related social consequences, of these actors.

The different scenarios also affect the availability of national gambling revenues for nationally appointed good causes or general interest activities. Sport and other good causes have become increasingly dependent on these financial means. The study pays no attention to the social impact of partial or complete loss of gambling revenues for sport and other nationally determined beneficiaries following less or more imposed relaxation of restrictive regulations.

---

<sup>49</sup> Such as economic rent (partially used for good causes), consumers surplus, aggregate amount of spending on gambling services, efficiency of market of gambling services.

### 5. What does NOC\*NSF request the Swiss Institute to communicate to the EC?

This study, ordered by the European Commission, is an economic analysis. NOC\*NSF, however, believe that gambling services can not be considered ordinary economic services and thus should not be treated as if they were. And this opinion is shared by many. Instead of being treated as ordinary economic services gambling services require national regulations to fight negative consequences. Gambling services have been also arranged by the principle of subsidiarity, which allows regulations at national level. NOC\*NSF states that it should stay that way, as is proposed by the baseline scenario.

The first alternative scenario is heading for a single market for gambling services, and the second alternative scenario is really getting there. When (moving towards) liberalising the gambling market, it is a likely that a few large consortia take over this economically interesting but socially seen sensitive market. These consortia will operate from there were the tax regime is most favourite, offering higher prices and at lower costs, also due to more and more gambling services offered online. All at the costs of the licensees that offer games of chance and

In such a single market for games of chance it will no longer be possible to maintain a controlled national gambling policy aimed at maintaining public order and consumer protection. But it will no longer be possible to have guaranteed contributions from gambling revenues to general interests' activities in the Netherlands, such as social works, culture and sport. Although the latter is not considered a fundamental justification for national restrictions, the European Commission cannot afford not taking into account these social aspects when looking at gambling services and various future scenarios and their consequences in the Internal Market.

NOC\*NSF expects that the European Commission will be receptive to these arguments, not in the least because the social function of sport has been clearly recognised by the EU many times. Sport in the Netherlands losing its guaranteed revenues from games of chance, be it partially or completely, will no doubt have social consequences due to the dependency on this contributions which have benefited good causes already since the 19<sup>th</sup> century. Today sport is the biggest citizens' movement within the European Community. The organization of sport within the EU is primarily based on structures run by volunteers. The revenues from gambling within the EU amount to more than 50 billion Euro and sport benefits from these revenues. Members of European Lotteries already contribute 2 billion Euro to sport. The contribution from gambling revenues to sport is not only substantial, it is also essential. The present arrangements and revenues safeguard the European sports model, and the European sports model – in its turn – contributes to social integration, health (and) education, youth work and so on. Losing these guaranteed revenues, partially or completely, will definitely have social consequences. These social consequences should be made completely clear before taking any decisions for the way ahead.

*NOC\*NSF urges the Swiss Institute to stress the need for additional research towards the European Commission. Not only to be able to provide a complete and meaningful economic analysis and develop comprehensive models but also, or even especially, to be able to oversee the full social consequences of required relaxation of national restrictions on games of chance, including the effects on society if general interests' related beneficiaries, such as sport, partially or completely lose out on income out of gambling.*

## APPENDIX 5

---

### POLAND

Totalizator Sportowy

Warszawa

22<sup>nd</sup> May 2006

Leszek Muszalski

Dear Sirs,

referring to your letter concerning European gambling study I would like to give some remarks about general consent of study and some additional information and comments regarding Polish market.

#### General remark:

The study concentrate only on barriers but there is not enough information why each state established such difficulties in its gambling system. We think that problem gaming may be at the top list of priorities in case of this study. You should understand its importance within industry, so that we support claims of promoting good practices for 'responsible gaming' with a comprehensive and holistic approach to corporate social responsibility.

As you probably recognized that state lotteries are a responsible corporate companies and fulfill responsibilities as an integral part of gaming business. In our business decisions, while asserting our right to trade freely, we give appropriate consideration to social impacts. We didn't find such information about our part of gambling industry.

#### Remarks concerning Legal study – Poland

In case of Polish gambling regulation, Polish authorities, especially our Parliament is working with maintaining of the restrictions under the policy of the 3<sup>rd</sup> Pillar and the stringencies connected with all electronic distribution channels of the services related to games and mutual betting. In Polish opinion, gambling services must be subject to general, and not only temporary derogation from free flow of services. Furthermore, gambling services should not also be subject to free establishment of economic activity provided by the Treaty.

#### Justification

According to the justification of free movement of services, covering the provisions of the law should be compliant with the principle of subsidiarity. It should be emphasised that the **European Council, in its Edinburgh conclusions of December 12, decided not to regulate gambling as it recognized - precisely due to the principle of subsidiarity – that it cannot be regulated at EU level and that it should be regulated at a national level.**

In our opinion, the above position of the Council should be still maintained, because while making the analysis of gambling market applied for evaluation as to whether a given activity is compliant with the principle of subsidiarity, one should come to the conclusion that there are no sufficient grounds for regulation of gambling at a community level.

According to the principle of subsidiarity, the question should be regulated at a community level if the activity has supranational aspects that cannot be regulated satisfactorily by Member States. In case of gambling, all aspects of such activity have been regulated at a national level since a long time, and such regulations are not only fully sufficient, but they are also better adapted to the specific nature of this industry than their possible regulation within and at the level of the community.

In view of the principle of subsidiarity, regulation at a community level is a must, when actions (or regulations) undertaken only by Member States themselves, or lack of such actions (regulations), are



## APPENDIX 5

---

in contradiction with the requirements of the Treaty. In case of gambling services there is no contradiction between the actions of Member States and the requirements of the Treaty.

The principle of subsidiarity specifies that a given field should be regulated at a community level, when such an action brings apparent benefits in form of improved allocation of resources and allows obtaining the effect of economies of scale at a EU level. As it has been proved by the General Attorney at Law, Gulmann, in the Schindler case, such benefits are not obtained in case of gambling games. Therefore, it should be emphasised that in case of the gambling market, the community regulations would not bring apparent benefits because of the scale, instead of that, the effects of free gambling flow entered into force, compared with actions performed at the level of Member States, would result in reduced possibilities of controlling this activity, and the expenditure for such control would be much higher.

Suggested regulation and cooperation within the scope of the 3<sup>rd</sup> Pillar and protection of public order in Member States

Due to the fact that gambling services involve a high risk of frauds and criminal abuses, in particular such as money laundering and organized crime, the gambling activity should be subject to detailed control and supervision at a national level and to the supervision under the international cooperation within the 3<sup>rd</sup> Pillar, based on the existing developed principles of cooperation between the police and the administration of justice. In particular, cooperation with the authorities of Member States, established in order to supervise the internal safety and to control the legality and the way of conducting the gambling activity (police, revenue control authorities), is necessary.

At this point, the opinions of the Polish Police Headquarters, prepared during the process of amending of the Law on games and mutual betting in Poland, should be reminded. These opinions indicate explicitly that liberalization of the regulations concerning gambling may lead to increased criminal activities conducted in particular by organized groups of a mafia character, consisting in money laundering, frauds etc.

### **Arguments of social and economic nature**

Entry into force of free movement of gambling services in their present form and bringing, at a later stage, to full harmonization of the Internal Market with respect to gambling services will lead to a significant increase of the entities providing services in the territory of the Republic of Poland. It should be noted that these will be foreign entities providing services through their branches and directly from abroad with use of electronic media. This will expose the State of Poland to measurable economic losses consisting of:

- reduction of budget proceeds from taxes;
- reduction of budget proceeds from payments made from the profits of Totalizator Sportowy;
- decrease of contributions made by Totalizator Sportowy to earmarked funds financing cultural and sporting activities;
- gradual ousting of local entities by foreign entities that will establish their seats in those Member States, where all public and legal fees and charges connected with conducting the economic activity with respect to gambling will be the lowest.

Due to a relatively lower value of the Polish gambling services market compared with West European countries, in case of increased availability of gambling services, a significant increase of the number of persons enjoying such services should be expected, which – as it has been proved by relevant studies conducted in Poland – will lead to unfavourable social consequences in other countries, such as:

- increase of a group of gambling addicted persons, which may have particularly unfavourable consequences for young persons;
- increased costs of medical treatment of addicted persons;
- increased number of crimes connected with gambling, and in case of entities providing cross-border services, prosecution of such crimes may be difficult and costly;
- substantial impediment in controlling of compliance with the regulations concerning consumer protection and preventing the use of illicit practises in this respect.

## APPENDIX 5

---

Poland have very big problem with illegal Internet gambling.

Implementation of the regulation concerning gambling, in the form suggested in the draft of your report, will be particularly unfavourable for Poland due to the weakness of the domestic market that has no chances in competition with West-European entities. The liberalization suggested in this respect will result in a significant reduction of budget proceeds profits and taxes. The negative consequences will also include a substantial reduction of additional financing provided to funds applied for cultural and sporting activities. In Polish situation, separation of such organizations from the above financing source may lead to discontinuation of their statutory activities. In this situation, probably Poland should endeavour to exclude gambling services from the scope of possible community regulations by using all available legal instruments based on the principle of subsidiarity in the decision-making process of the European Community.

There is big problem with balance between demands for profit and for responsibility within companies acting on gaming market.

Within the Polish Law on games and mutual wagering there is policy concerning under-age play. The admission to the game salons, to casinos, to the bookmaking's points, the participation in video lotteries and slot machine games with low prizes is allowed for the persons over 18 years old. The stands for the slot machine games with low prizes can be situated in gastronomic posts, commercial and service-rendering institutions that are situated at least 100 m from schools, educational institutions, social and medical welfare institutions and religious cult centres.

Taking into account policy for playing by credit it is not allowed playing by credit in Polish jurisdiction. The advertising of: video lotteries, cylindrical games, card games, dice games, mutual wagering, slot machine games and slot machine games with low prizes – within the meaning of encouraging to the participation in these games, convincing about their advantages, informing about the places they are held and the possibility of participation is prohibited on the territory of the Republic of Poland. The prohibition is exclusive of the advertising and information at the game salons and bookmaking's points. Totalizator Sportowy also has been limited its own advertising. We fully recognize, however, that a small minority is at risk from gambling abuse, and this can cause serious problems, for individuals, their families and society as a whole.

That is why we adopt a highly responsible approach to advertising and promotion, especially to protect young people.

The persons who manage the game centres and bet-making points, the persons employed for the supervision of the games and betting and the persons directly conducting the games or betting are obliged to obtain professional certificates, especially apply, respectively, to the members of the management boards of the partnerships and other persons who manage the entities conducting the economic activity on the basis of the provisions of the Law. A professional certificate is issued by the minister responsible for public finance for a specified period of time to the person who complies with all the following requirements: has impeccable opinion, uses the Polish language to the extent sufficient for assessing the knowledge necessary for the post he is applying, has not been punished for committing an intentional guilt crime, his knowledge has been certified by an exam. The minister responsible for public finance can acknowledge the certificates issued by a specialised training organization conducting trainings in the scope of games and mutual wagering.

Taking into account the protection of business of the games' and mutual wagering's participants and in order to ensure the correctness of the course of such a game or betting, the minister responsible for public finance shall define, by means of a resolution for posts or functions, the performance of which is conditioned by the necessity of obtaining a professional certificate.

The problem gambling is defined as a disease in Poland. There are few academic research centres which has been taking surveys among problem gambling in our country. These institutions have been prepared reports about problem gamblers and responsible gaming. In

Poland there is no so urgent need for big programs cover this problem but we realize that before introduction of new games for example video lottery we have to be prepare programs

## APPENDIX 5

---

for problem gamblers and the games have to be with the elements which will protect people against addiction.

However, if we get the balance right in each individual business decision we take – weighing the economic and social consequences, now and for future generations – then in the long-term there need be no trade-off between commercial success and social responsibility. In practice, this requires a broadening of the traditional concept of corporate governance beyond regulatory compliance and accountability to the states and players. In our view, this does not diminish the fundamental importance of legal.

As you know European Lotteries are very concern of harmonization within gambling law in European Union and we are very careful about common policy concerning games and wagering. Some activities can give some tools to European Commission to start actions against some lotteries in Europe. In this sensitive situation we have to be very balanced and careful.

### **Economic study**

As you understand the delicate balancing between generating profits versus doing so in a responsible manner, the importance of continuous stakeholder relations, marketing practices, the development of efficient players strategies, possible future court decisions especially concerning European Union countries. Totalizator Sportowy, as only one institution, has been worked with the preparation of the national Law concerning gambling very careful taking into account possible addiction of new types of games which were proposed by new Law. We think that profit-driven private operators have not taken too much care for responsible conducting of their business.

If you have any additional questions about responsible gaming in Poland, please contact us.

## APPENDIX 5

---

### PORTUGAL

Santa Casa de Misericórdia de Lisboa  
Games Department  
22<sup>nd</sup> May 2006

Margarida Tomaz Gomes

Dear Sirs,

I'm forwarding the address of the Director of the Legal Department of Santa Casa da Misericórdia – Games Department concerning the Study on Gambling Services.

Due to the time constraints we are not in position to set out a broad analysis of the preliminary report. In addition as set on the introduction of the present document, the final report will take into account the position of the European Parliament on Services Directive and the modified proposal presented by the European Commission.

In fact we do think the latest options of the European Parliament and of the European Commission must have some impact on the main conclusions of the Study, especially on the set out of the scenarios made by the research team. The scenarios made must take in account the political, social and cultural options made by the representatives of the European citizens on their behalf.

*Authors' comments: Neither the Draft Report, nor the Final Report discusses the proposed EC Services Directive. We are not sure of why this stakeholder has raised this issue.*

It is important to emphasize that the Games Department of Santa Casa has the legal monopoly to use the electronic infrastructures, such as internet, sms, telephone, etc, to sell the State Lottery and Betting.

#### Final Comments

As final comments it is important to strength that no sufficient data are available on media gambling or sales promotional gambling, areas in which European Commission tried to impose the promotion sales regulation in 2004/2005.

To the same extend, it is important to strength that trends for remote gambling were established by the authors on data that can be questioned, since the firms are mostly located in fiscal paradises, and the data presented by them can not be subject to independent complete proof.

The claims about the non honesty of the remote gambling organisation, begins to appear, so it is important for the player citizens to be aware of the fact that no authority can rely on the honesty of the games coming from internet. For the moment being, no one can surely say that remote gambling is not organised to money laundry or other criminal purposes, as the study stay.

Legal Department of Games Department of Santa Casa da Misericórdia de Lisboa remains at your disposal to answer any question or to take off any doubt you may have.

## APPENDIX 5

---

### SPAIN

Asociación Española de Juego

Madrid

23<sup>rd</sup> May 2006

Heliodor Giner López

Dear Sir or Madam,

Following the meeting of stakeholders on 8 May, we would like to make some final comments on the draft study.

We will restrict ourselves to the issue of the Spanish Casino regulation.

When Gambling was decriminalized in 1977, there were diverse Royal Decrees regulating the new types of gaming (Casino, Bingo, Gambling machines, etc.). This centralized system of gaming was progressively substituted by the legislation of the seventeen Autonomous Regions (Comunidades Autonomas, CCAA), which acquired their own competences gradually. The national decrees were never derogated and they still have to be applied subsidiary.

As it is said in page 750 of your Study, the Ley 18/1992, de 1 de julio, *por la que se establecen determinadas Normas en materia de Inversiones Extranjeras en España*, adapted the exigencies of national legislation to the obligations derived from the entrance of Spain into the EU, assimilating EU citizens to nationals.

However, the characteristic situation of the Spanish regulation described (very diverse and complex due to the transference of competences to the CC.AA), has never derived into a national “monopoly for importing and manufacturing gaming machines” –as it is said in page XIX-, not either into any other kind of barrier to the Internal Market.

Due to different reasons of public and social order, consumer protection, prevention of money laundering and others, each CC.AA has established its own criteria for gambling machines. The characteristics of those machines have to be respected by any manufacturer or importer, despite its nationality. Consequently, it can not be seriously argued that a “monopoly” has been created.

The same argument applies to the limitation to the number of Casinos allowed in each Autonomous Region. The authorized number responds to suitability and opportunity criteria, applying to anyone interested in acquiring a licence, again despite its nationality.

### UNITED KINGDOM

The Salvation Army, London  
23.05.2006

Matt Spencer

#### **Observation on the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union completed by the Swiss Institute of Comparative Law**

**The Salvation Army** in the United Kingdom is concerned about the nature of the findings of the Swiss Institute of Comparative Law (SICL) on the Internal Market for Gambling Services, which is being submitted as evidence to the European Court of Justice, (ECJ). The report has postulated two future scenarios that use sector growth as a measure and provides no evidence that growth of this nature is going to benefit the **citizenry** of the EU. The SICL report equivocates about the possible harm caused by gambling when there is strong evidence of harm caused by one mode of gambling, the slot machine. The report does not analyse the effects of nearly doubling cash flows through a particular sector of the economy in four years.

#### **Growth Projections**

The projected growth for a scenario that assumes the most open market, is that Gross Gambling Revenues will nearly double in four years. The first concern about this change of cash flows within the EU is where will the cash flow from? A second concern is that the increase is projected to be €33 billion. This magnitude of altered cash flow must have its winners and losers and the SICL report is not clear about who this could be. It is our fear that it will mainly affect the fortunes of the poor and marginalised.

#### **Bankruptcies, Crime and Problem Gambling**

The SICL has presented the unclear correlation (or not) between bankruptcies and gambling opportunity as evidence that there is no clear evidence of harm through gambling. They make similar conclusions regarding crime.

Many countries can provide evidence of gambling harm through correlation between:

Gambling and **Youth Crime, forgery, credit card theft, domestic violence, child neglect, problem gambling and Drug offences** (USA National Gambling Impact Study Commission reporting Community Leader's perceptions)

Gambling and **Homelessness** (Gambling counsellors in Australia estimate that 25% of clients have experienced homelessness triggered by problem gambling – *Gamcare News* issue 3 p.10)

Gambling and **Fraud**, (KPMG study in New Zealand indicates that gambling is the leading cause of fraud).

The advice from SICL to the EU, is very deficient

#### **Internet gambling**

This question is vexing the World Trade Organisation with its position on the provision of internet gambling services by Antigua based services to the USA where the jurisdiction has ruled that this is illegal. There is no knowledge of what the final consequence of liberalising the trade in internet

## APPENDIX 5

---

gambling services, could be. The principle that is being espoused by the WTO is that if it is legal in a particular jurisdiction to use the internet for the provision of any gambling services, then there must be the opportunity to provide these services from another jurisdiction in accordance with the free trade principles of the WTO.

We recommend that the EU carefully consider where it wants to position itself because of the loss of control and potential for vast cash outflows through internet gambling. The point that most concerns the Salvation Army in this regard is that the “benefits” of gambling will not occur in a jurisdiction where there will be any compunction to do anything about the gambling harm that is being done.

### **Need for further enquiry**

The SICL report draws attention in Chapter 11 part 2, to the unintended adverse consequences of gambling services and this should put the EU and the ECJ on notice that further advice is needed to ensure that any determination being made is not putting EU citizens unnecessarily at risk. As we have said earlier, it is our view that the statement by the SICL report is deficient in providing advice to the ECJ and raises questions that predicate a more diligent enquiry.

The SICL report states that there is inadequate evidence of what damage might be expected and that what evidence is available “was generated in other countries, with perhaps important social, political and cultural differences”. In these circumstances, it is incumbent on the EU to ensure that adequate research is done and policy formulated **before** any changes are made to trade policy and law, which may result in gambling products causing an inexcusable amount of harm.

### **Conclusion**

The Salvation Army is concerned that EU States will be pressured to open up markets of gambling services on the basis of a deficient report which does not place enough weight on the harmful consequences of (at least slot machine) gambling. The report readily trumpets benefit through “growth” of Gross Gambling Revenues, but shies away from issues like crime, domestic violence, homelessness, suicide and self harm. It doesn’t even attempt to provide information on who will benefit from market liberalisation.

The brevity of the discussion of these issues in a 1500 page report begs the question of whether the authors are interested in providing balanced advice to the EU. We are particularly concerned that we, as a Community of States, will allow for policy and law changes which at a later date may be responsible for causing serious harm to our peoples.

## APPENDIX 5

---

### Meeting of Stakeholders

Monday, 8 May 2006  
Crowne Plaza Hotel, Geneva, Switzerland

### EXTRACT FROM THE MINUTES OF THE MEETING

Including all oral questions and observations of stakeholders  
and responses by the Authors of the Report

Names of persons posing questions or making observations are preceded by "Q."  
Names of authors giving responses are preceded by "A."

#### Morning, 1st Session – 10h20

**Q. - M. MARIQUE, Commission des jeux de hasard de la Belgique**

Votre travail est un travail descriptif. Est-ce que vous envisagez de faire des propositions concrètes à la Commission européenne ?

**A. - M. SYCHOLD, ISDC**

L'Institut n'est pas compétent pour faire des propositions ou des suggestions. Ce que l'Union Européenne fait suite à notre étude n'est pas de notre ressort.

**A. - Mme CASHIN-RITAINE, ISDC**

Le travail réalisé par l'Institut est une étude neutre ; il ne s'agit que d'un rassemblement des sources, d'une présentation de la palette des sources législatives et jurisprudentielles.

**Q. - Me. VERBIEST, avocat aux barreaux de Bruxelles et de Paris**

Votre mission consiste à présenter les sources. Toutefois, est-ce que vous ne pouviez pas aller un peu au-delà, notamment en ce qui concerne l'analyse de la jurisprudence ? Est-ce que vous ne pouviez pas développer par exemple la notion de canalisation des jeux et proposer une véritable grille de lecture ? Avoir une approche un peu plus prospective ?

**A. - Mme CASHIN-RITAINE, ISDC**

L'étude n'est rien d'autre qu'une photographie, il ne s'agit pas d'un travail de thèse ni d'un travail prospectif. D'autres chercheurs peuvent interpréter les données et en tirer des conclusions s'ils le souhaitent.

**A. - M. SYCHOLD, ISDC**

Nous ne sommes pas arrivés au bout du sujet ; il reste en effet plein de choses à faire en ce qui concerne l'analyse des jeux de hasard.



## APPENDIX 5

---

### **Q. - M. JANOT, la Française des jeux**

Est-ce que vous avez pris en compte dans votre étude le cadre de l'OMC et en particulier le litige opposant l'Antigua et les Etats-Unis concernant les jeux on-line?

### **A. - Mme CASHIN-RITAINE, ISDC**

Non, le champ géographique de l'étude se limite aux pays de l'Union Européenne. Le droit de l'OMC et, plus particulièrement, le litige Antigua – Etats-Unis n'a pas été pris en compte.

### **A. - M. SYCHOLD, ISDC**

Cette affaire a toutefois été analysée dans l'ouvrage réalisé par l'Institut Suisse de Droit Comparé sur le *Cross-Border Gambling*.

## **Morning, 2<sup>nd</sup> session**

### **Q. - Mr. BRISTOW, Government of Gibraltar**

The report is comprehensive and readable. You claim to be neutral and to have made no assessment of the data, but, in our view, the data was not presented in a neutral manner. First of all, there were a number of factual errors and, second, you have treated Gibraltar as if it were a province of the U.K. which is a misinterpretation of public international law and, among other things, violates the charter of the United Nations. Moreover, this has implications which go well beyond the object of the study. We will provide you with a complete list of our objections in writing.

60% of the people present today have no active participation/interest in remote gaming in Gibraltar.

We would like the report to include more information concerning remote gaming in Gibraltar.

### **A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

Although you are right in pointing out the revolutionary effect on gambling that remote gaming has, that subject was not originally included in our mandate. It was only later on, in the course of our research, that the Commission became interested in remote gaming in particular. At that point we tried to obtain additional information but, of course, we were limited to the information that we were able to obtain.

With respect to your comment concerning affairs of state, I recognize Gibraltar's special status. Unfortunately, given the parameters of our mandate, which was to treat the 25 Member States, we had only two choices: exclude Gibraltar completely or include it as part of another Member State. Had we done anything else, we would have been criticized on the grounds that Gibraltar is not itself a Member State and, as such, did not fall within the framework of our mandate. We therefore opted to include Gibraltar as a part of a Member State, by way of an artificial construction and considering it as a subsidiary jurisdiction of the UK.

## APPENDIX 5

---

### **Q. - Mr. BRISTOW**

We have no objection to Gibraltar appearing as part of the United Kingdom, however, its status with respect to the Member States must be correctly represented. I call your attention specifically to Art. 299 and request that you reflect this provision in your report.

### **A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

We would be glad to receive suggestions as to how the status of Gibraltar should be represented.

### **Q. - Mr. PAPAVASILIOU, OPAP S.A.**

Court decisions, in particular for Greece, could be the object of a more detailed analysis. You seem not to have taken into account certain Constitutional particularities of the various countries. More specifically, there are several articles of the Greek Constitution, such as articles 4 and 16, which deal with specific freedoms e.g. economic freedom, and the State's obligations in connection with these freedoms. This might have implications, therefore it is better to include it into the report.

### **A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

With respect to Greece, in particular, we had access only to limited documentation although we also consulted a Greek lawyer. Perhaps we did not receive enough information to take these issues into account.

### **Q. - Mr. PAPAVASILIOU**

Our company will provide you with additional information to support our comments.

### **Q. - Mr. HANSEN, Attorney for the Danish Government**

Trying to analyze the compatibility of national measures with ECJ jurisprudence while remaining neutral is a bit like putting a flower in your mouth and trying to whistle at the same time. The Institute did specify the criteria found in the ECJ case law that should be met by Member States, however, the Member States do not always agree with your interpretation of the ECJ case law. We cite, as an example, your discussion of proportionality of national measures. You cite Gambelli for the proposition that one must look at whether there is supervision of the gaming activity in the country of origin. In our view can review gambling to state monopoly (??) This is correct, but the manner in which it is presented is exaggerated. If a Member State were to impose prison sentences for unauthorized gambling, would this be proportionate? Discretionary powers of the state allow the state to adopt monopolies.

A second example is the Lindman case. In our point of view, this is clearly a tax case in which the ECJ does not refer to its previous case law in other areas. This case can be understood within the context of specific tax issues and as such, it is appropriate that this case does not refer to the other ECJ cases. This is not mentioned and, as a result, the report's position is incorrect and adds a new element. Can you truthfully claim that you are neutral and then analyze the case law? Can you do both?

### **A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

I would like to make a comment concerning our methodology. Our job was to gather the justifications offered by the Member States and to identify the criteria proffered in the case law, without establishing any hierarchy of these criteria. We then tried to explain whether

## APPENDIX 5

---

these criteria were used in the relevant national law. I liken this process to a computer search for specific terms: the result is a list, in no substantive order, of where the terms were used. We asked the question: “do these criteria appear in the legislation or court decisions of the relevant country, or not?” without making any judgment concerning the criteria.

### **A. - Ms. LEIN, ISDC**

I would like to stress that the ECJ has said that the Member States must have a coherent policy which takes into account the justifications that they offer and that it is up to the Member States to examine the proportionality of their measures. We have listed the criteria that must be examined in the report. The fact that these criteria exist does not necessarily imply that there is an infringement: this is an issue that must be examined in each case.

As regards the importance of the country of origin principle within the proportionality test, the situation must be assessed in each particular case. The fact that the existence, or lack thereof, of supervision by the country of origin is a relevant factor might not in every case impose a judgment concerning whether the measures taken are proportional, but the matter must be assessed in relation to the specific circumstances. This is why in this context I cited German jurisprudence referring to the country of origin principle with respect to the criminal provision of Art. 284 StGB.

With regard to the Lindman case, it is not new that the burden of proof of the necessity of their national measures rests with the Member States.

But in general, the ECJ sets forth the basic principal that the level of protection imposed is a matter for each Member State to determine. The basic decision is with the Member State.

### **A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

There is an ongoing debate on ECJ Jurisprudence; the 2 sides are picking out different arguments. We do not represent any of the Member States, the gambling industry or any of the organizations concerned with gambling addiction. We are not concerned with the future of gambling in the European Union. What we bring to this study is neutrality.

### **Q. - Mr. TALOS, legal advisor**

There are various justifications brought forth by Member States. Is my understanding correct that you have listed those justifications that are real and recognized by the ECJ?

### **A. - Ms. LEIN, ISDC**

We did not make that assessment. We have only presented cases and referred to court decisions but have made no independent assessment of the justifications or criteria discussed therein.

### **Q. - Ms. TERRANOVA, Italian law firm De Berti**

I am quite familiar with these cases as my firm worked on some of them. I would like to bring your attention to a very recent provision of the law concerning restrictions adopted in the past by Parliament concerning the use of the Internet for betting. The prohibition is addressed to internet operators who operate gambling sites for foreign operators, hence it attacks the intermediary. The Decree, proposed by the Ministry for Economy and Finance, entails the imposition of heavy financial penalties for such use and the publication of a list of intermediary websites subject to such penalties. You should discuss this new decree in your report as this will render the access to betting of Member States more difficult.

### **A. - Ms. CASHIN-RITAINE, ISDC**

We will add a discussion to our report.

## APPENDIX 5

---

**Q. - Mr. MACLOED-MILLER – BACTA**

Is it good or bad, and neutral? Is the last slide (*ed. note* of Eva LEIN, ISDC's presentation) not a value judgment? How should this be interpreted? Is this a statement?

**A. - Ms. CASHIN-RITAINE, ISDC**

No, it is a photograph of the current status. The Commission now has the elements needed to make a decision if it chooses to do so.

There is nothing unusual about the fact that the various national courts will have different interpretations of ECJ jurisprudence. Making comparative studies – pointing out such differences – among the national interpretations is our daily bread at the ISDC and it is NOT a value judgment.

**Q.- Mr. MACLOED-MILLER**

We would prefer that you state that you were not engaged by the Stakeholders rather than using the word “neutral”

**A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

We will take your comment into consideration. It may not be necessary for us to use the term “neutral”.

**A. - Ms. CASHIN-RITAINE, ISDC**

We might wish to state that we have been engaged neither by the Stakeholders nor by the Member States

**Q. - Mr. MACLOED-MILLER**

Two different photographers can take photographs of the same thing and the two photographs will tell different stories. We can both take a picture and do photography; however the result will be different. Ban the word neutrality.

**A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

Thank you for your statement.

**Q. - Mr. VAN DEN HENDE, Herbert Smith LLP Brussels**

We would like to congratulate you for your work. You deserve a medal for having undertaken this study. We considered doing it for a few minutes and quickly decided not to even attempt it.

Concerning *Gambelli*, this is an extremely difficult test in terms of the factual determinations necessary and is extremely complex. It not easy for the lawyer to put it in one sense or another: you need one psychologist, one economist, one jurist... Do you think that in most Member States there is sufficient information to apply this test and to examine the compatibility of Member State law to the Gambelli test?

**A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

The information exists and could be collected, but it is not currently published. It would be up to the parties in a specific case to perform the necessary studies. It is not impossible to get the information together.

### COMMENTS ON ECONOMIC PRESENTATION

**Q. - Mr. HEIN – German Casino Industry**

What is the purpose of your study: possible growth of GGR or effect on employment? The actual economic impact is on employment. What does the EU do for you when you ban restrictions on gambling?

**A. - Prof. EADINGTON**

If you have additional information than this is the time to march up front here and reveal your data.

**A. - Ms. CRANE**

There was too little information to extrapolate data from. There is data on employment in the national reports

**A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

The representatives of the European Commission who are present here today are not authorised to answer questions, nor to make any statements.

As for the point concerning employment, there are two possibilities, imagine solutions or explain that there is insufficient data to do the analysis.

**Q. - Mr. HEIN – German Casino Industry**

You say that you couldn't get data on media gambling so you left that area blank. This is unsatisfactory. I estimate that 15-20% of consumer spending falls in this category.

**Q. - Mr. BATES, Director of the Irish An Post Lottery**

There is a lot of incorrect information in the Irish data. We would also like to know more about who did this study. Who is the GBGC, which is quoted several times by Salford University? What are their qualifications? Are they trustworthy? This is very strange. We never filled out a questionnaire.

Where is your model for a monopoly? If the regulator sets the price rather than the operator, can you speak of monopoly pricing? In Ireland this is nonsense. Where is the model for monopoly in economic analysis?

Third issue concerns proportionality. For example, charitable lotteries represent only a tiny portion of lottery activities in Ireland and yet almost one-half of the report is dedicated to charitable lotteries. In the UK this is dealt with only in one phrase. This is not reflected in the report. There must be some proportionality in the presentation of results.

You have asked us to suggest changes you would like to see made to the report. If someone does suggest a change, how will you decide whether to make them (in particular in the case where the suggestion is to change a report from a country other than the one from which the suggestion comes)? If there are objections to these changes, how will these issues be arbitrated?

So our questions cover three areas:

1. GBGC
2. Monopoly pricing
3. proportionality in country reports

**A. - Ms. CRANE**

We had great difficulty in obtaining information. Sometimes we were obliged to use secondary sources which were not always good or sufficient for our purposes.

First thing that was took into consideration are the submissions from the stakeholders. If no direct input then secondary sources were used. Thus, we had to rely on the facts that were available. GBCB is not peer-reviewed, GBCB is only used if no primary information was available.

**Q. - Mr. BATES, Irish Lottery**

Who are they [GBCB]? The information published under the reference GBCB is either wrong or otherwise transformed by this company.

**A. - Prof. EADINGTON**

As to the third point, absence of information from stakeholders, if no primary sources were available then secondary sources were used. Regrettably, very few primary sources were sent to us. Member States should henceforth collect more data and take data collecting more seriously.

**A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

We should mention that some Stakeholders have brought suit in connection with this report claiming that some information is wrong or that the information comes from other sources which have simply been copied or transformed. We must specify that the information in question is in the public domain. Those companies have simply put the information into commercial form.

**A. - Prof. EADINGTON**

All of this goes to show that the Stakeholders should take this report to be a serious effort. Member States' governments should gather information on this sector systematically and regularly so that this problem will not exist in the future.

**A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

This publication was posted on our website in draft form specifically so that you can correct or complete it where necessary. As for the proportionality, if any changes need to be made to the report, we will include them in the final report. The reason for the publication of the draft report is to gather additional information and comments; more information can be included if so required.

**A. - Prof. EADINGTON**

The ability to extract the economic price will determine whether there is monopoly pricing.

If there were true competition there would be an increase in product quality and a decrease in economic rents.

**A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

We will be willing to make changes to the report if you provide us with scientific information to support the changes you request. If we do not make the changes we will indicate the request/objection in a footnote so that your opinions will be expressed publicly.

**Q. - M. BOUHANNA - ADICTEL**

Le marché des jeux est un marché mature. Il y a entre 2 et 4 millions de joueurs de casino en France. Il y a un problème d'addiction de jeux. Les chiffres relatifs aux appels passés par des joueurs dépendants en Finlande sont hypertrophiés car il n'est pas possible qu'il y ait des différences pareilles entre les États. Comment a-t-on obtenu les chiffres indiquant le nombre de trois joueurs excessifs sur 3000 joueurs. Ces chiffres extrêmes contenus dans le rapport ne sont pas corrects. Il faut comparer le comparable.

**A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

Les chiffres donnés sont ceux qui nous ont été communiqués par les parties prenantes.

**A. - M. SYCHOLD, ISDC**

Les informations communiquées par le professeur Eadington concernent la Finlande et ont été obtenus auprès d'une association finlandaise. Les données peuvent être différentes pour la France. En tout cas, nous n'avons pas obtenu d'informations pour toute l'Europe.

**Q. - M. BOUHANNA - ADICTEL**

La situation actuelle n'est pas acceptable. Dans le cas des joueurs compulsifs, la maladie intervient avant même que la personne commence à jouer. Comment accepter une étude scientifique qui s'est basée sur des chiffres inexacts ? Les chiffres sont là, il faut les vérifier.

**A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

Nous sommes très dépendants des informations communiquées par les praticiens du secteur des jeux. Les chiffres sont sujets à critiques mais nous n'en avons pas d'autres à notre disposition.

**Q. - Ms. CRONIN - EUROMAT**

We will respond officially in writing however I would like to mention something which I found striking: the fact that throughout the report you use the terms "gaming" and "gambling" interchangeably even though only some forms of the former fit within the category of the latter. We suggest that you define your terms.

**A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

The difficulty lies in finding a uniform definition which will work across 25 countries. As you may have noticed, in the beginning of each of the country reports we have included that country's definitions where we have found them. If you compare them you will notice that there is great inconsistency among them.

**Q. - Mr. HALINEN - Fintoto Oy**

Finland takes this project very seriously, as is evidenced by the fact that 6 members of the field in Finland are present today. We have made serious efforts in answering the questions of the ISDC and we happily recognize that the presentation of the EC is on a highly professional level, but the country reports are not at the same level. We don't understand why the information we supplied was not taken into account in your country report for Finland.

In one place you say that in both Denmark and Finland internet penetration is high but elsewhere you say that there is no internet gaming in those countries. This is inconsistent. We would like to see a coordinated response.

**A. - Ms. CRANE**

We must have misplaced your report as we would certainly have preferred using data from primary sources to that of secondary sources. If you send me a copy by e-mail we will be certain to include the proper data.

## APPENDIX 5

---

### **A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

Please send a copy of your report to the ISDC as well.

### **Q. - M. PAGES - PMU France**

Le PMU a été coopératif et a envoyé des informations or, au lieu de retrouver les chiffres donnés, nous retrouvons dans le présent rapport ceux du rapport GBGC. Ces chiffres sont faux et dépassés. Cela fait douter de la pertinence de l'étude.

Par ailleurs, est-ce que ces scénarios précis ont été demandés par la Commission ?

### **A. - M. SYCHOLD, ISDC**

La Commission européenne n'a pas demandé ces scénarios précis. Les « *terms of reference* » indiquaient toutefois qu'il était possible d'élaborer des scénarios. Les économistes ont choisi d'adopter ces scénarios-ci.

### **Q. - M. PAGES - PMU France**

Les explications afférentes aux effets sur l'emploi méritent de plus amples développements. Les scénarios sont pauvres. Les auteurs du rapport économique peuvent à cet égard se référer aux données qui leur ont été fournies.

Il semble qu'une libéralisation du marché puisse entraîner des pertes d'emplois.

### **A. - Prof. EADINGTON**

We were asked to prepare a forecast of the future. The best way to do this is to base it on good historical data from all of the Member States concerning total income, restrictions, etc., but we did not have such data. We therefore developed a model based on assumptions that we have described and set forth in the report. These assumptions sometimes were based on the extreme ends of the spectrum. The scenarios that we developed were based on a search of the literature concerning gaming revenues and other factors as well as assumptions such as lifting all restrictions. It would have been much better to have had good data for at least the past 5 years.

Concerning employment, we looked for relevant data but we could not find it. There are some studies, but they were not peer-reviewed so, in accordance with our framework, we did not use them. Where Member States responses included information concerning employment statistics we summarized that information in the country report.

### **A. - Dr. THALHEIMER**

Remote gaming is not labour intensive and, as a result, if most of the development were to be in that area, there would be less impact on employment. On the other hand, if you are speaking of U.S. resort-style casinos, this is a more labour intensive aspect of the industry. That said, there will probably never be substantial revenues or increases in revenue from labour.

### **A. - Prof. EADINGTON**

We didn't go into detail because there does not exist significant data concerning the remote gambling market. No Member States gather data in a significant manner in this industry. It would be a good idea if they began to do so.

Given the size of the industry, there is significant revenue here – 2-3 billion Euro – but only about 5'000 persons are employed in this industry. We won't have definitive answers in this area until we have good, systematic data.



### **Q. - Me. VERBIEST – avocat aux barreaux de Bruxelles et de Paris**

Vous êtes vous penchés sur la façon dont les différents États membres ont transposé la directive commerce électronique ? Il semble que dans cette matière la transposition des États membres n'ai pas été uniforme. Par exemple, il semble qu'en République Tchèque cette transposition inclut les jeux de hasard.

Quid de la directive télévision sans frontière qui met en place le principe du pays d'origine et se fonde sur l'article 49 du Traité ?

Quid du droit de la concurrence ? Ce dernier est de plus en plus souvent invoqué pour la régulation du marché des jeux de hasard (ex. des Pays-Bas qui envisagent d'étendre la structure actuelle de monopole aux jeux en ligne). Cette question a été abordée dans le rapport économique, alors pourquoi pas dans le rapport juridique ?

Suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande se pose désormais la question de savoir ce qui doit être fait dans l'hypothèse où un monopole est jugé injustifié au regard du droit communautaire.

### **A. - M. SYCHOLD, ISDC**

Sur la directive commerce électronique. Indirectement oui, nous avons traité de la transposition de cette directive dès lors qu'au-delà de nos propres recherches personnelles nous avons invité les États membres de nous donner des informations sur leurs lois pertinentes. La question n'est donc pas exclue, même si elle n'est pas toujours spécifiquement traitée, suivant les informations collectées.

Sur la directive télévision sans frontière. On commerce là à entrer des choses réellement très spécifiques ; il y a des limites à ce qu'il est possible de traiter dans le cadre de notre étude.

Sur le droit de la concurrence et les marchés publics. Ces secteurs ne sont pas inclus dans les *terms of reference*.

### **A. - Mme. LEIN, ISDC**

Sur les suites de la décision de la Cour constitutionnelle allemande. Deux possibilités : soit l'État membre met son système en conformité avec le droit communautaire, par exemple en renonçant à toute politique publicitaire agressive ; soit il libéralise ce marché.

La Cour ne prend pas position sur la question et la laisse ouverte. Il n'est pas possible de faire des pronostics.

### **Q. - M. MAILLE de l'Agence française des jeux en ligne**

On ne retrouve pas dans le rapport la séparation entre les secteurs des nouveaux jeux : casino sur internet ou par téléphone. Cela s'explique-t-il par le fait qu'il n'a pas été possible de compiler des données ou est-ce un amalgame voulu par la Commission ?

Cela est important car si l'impact d'une libéralisation du marché sur l'emploi est étudié sans distinguer selon ces secteurs, il n'apparaît alors pas significatif. Par contre, si la séparation entre les différents secteurs est réalisée, alors cela change la donne.

S'agissant de marchés qui vont peser de plus en plus lourd, il serait intéressant de réaliser une telle étude.

## APPENDIX 5

---

### **A. - M. SYCHOLD, ISDC**

Le point de vue est supranational au lieu d'économique. Des jeux qui par leur nature dépassent les frontières sont pris en compte à côté d'autres jeux ; un peu à titre subsidiaire dans notre étude, qui part de l'optique du marché des jeux dans chacun des 25 Etats Membres.

### **A. - Prof. EADINGTON**

There is a total absence of data relating to remote gambling market; no Member State data was provided. Employment by remote gamblers is very low: the data will not be definitive until final data is provided to us.

### **Q. - M. JANOT - La Française des jeux**

Il serait très intéressant de voir à quoi sont utilisées les proportions des produits des jeux prélevés au titre de taxes. Elles permettent en effet un nombre important d'emplois indirects.

### **A. - M. SYCHOLD, ISDC**

Nous avons demandé des informations sur cela mais elles manquent encore.

### **Q. - Mr. MACLOED-MILLER**

Have you considered changing your approach so that you do not refer to incomplete data? Doesn't this run the risk of undermining the credibility of the legal section? I do not want to use the "H" word ["Harmonization"] but ...

### **A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

We do not want to use the "H" word either, but not for that purpose or in that perspective. We remind you that the scenarios presented are not conclusions. They are analytical, economic, academic working tools of the form "if you charge X it may have Y effect" rather than suggestions of what should be done. In that sense they are not truly predictive.

## **Afternoon Session - 16h30**

### **STATEMENTS PREVIOUSLY ANNOUNCED**

#### **MEMBER STATES AND REGULATORY AUTHORITIES**

### **Q. - Mr. VAN VONDELEN, Administrator of the GREF**

I would like to make the general remark that little attention is paid to regulators. For example, GREF is mentioned only once. There is so much information concerning the industry and so little regarding the regulatory agencies.

Remote gaming represents only 5% of the market but there is much emphasis place on it.

The Coopers & Lybrand report was published in the 1990's, now we have the report of the ISDC. There are clearly two authors here. One part was drafted by the ISDC. That part is comprehensive, unbiased and good. Although there are some comments to be made, it is generally clear. The other part is drafted by a well-known professor from outside the EU which is not so good. There is a distinctly Anglo-American attitude throughout the report, which is based on Anglo-American literature and sources, despite the fact that there is a lot of European information available (although perhaps not in English).

It is unclear to refer to the low number of responses as some people responded for more than one country. For example, the Department of Justice of [Austria?] and the Netherlands coordinated their responsive. We provided extensive information in the report, however we

## APPENDIX 5

---

see sources quoted other than ours. It is disappointing for us to have provided information that was not used.

GBGC information is rubbish; primary sources are not dealt with in the report. It should be a good report.

### **Q. - M. MARIQUE - Commission des jeux de hasard de Belgique**

Concernant le rapport belge, nous avons un certain nombre de remarques de détail que nous transmettrons par écrit.

Un certain nombre d'ouvrages traitant du jeu compulsif n'ont pas été pris en compte pour l'étude.

Le marché ne va pas nécessairement en s'accroissant mais peut également aller en diminuant. Cela n'est pas envisagé par l'étude.

Il faut développer un panel détaillé de moyens de protection :

- prise en compte de l'âge ;
- prise en compte de l'identité ;

Il faut un seuil de protection minimum dans toute l'Europe. Sans le développement d'un volet cohérent, solide et technique de mesures de protection, il n'y a pas d'intervention possible au niveau européen.

Par ailleurs, l'État belge envisage de modifier sa législation d'ici deux mois. Le projet est annoncé pour le mois de juillet.

### **Q. - Ms. HOOGENDAM - Ministry of Justice of the Netherlands**

I represent the majority of Dutch licensees and the government and we recognize the huge task that was undertaken in doing this research, but we wonder whether there shouldn't be more.

In the legal section, please add a chapter concerning the terms of reference and describing what questions you asked yourselves.

In our view there are some parts of the report that are not quite un-biased. You discuss for example the draft law concerning internet gaming and say that the Dutch counsel of State had fierce criticism of the draft law. I think this is a judgment and ignores the opposing judgment of the Ministry of Finance which appeared in the same document.

The verdict of the Administrative Court of Breda follows the opinions of the lawyers that the Dutch court has rejected the regulations. This case is currently on appeal; this should be mentioned.

It is true that gambling organizations must pay net revenues to the Dutch government, but this is not all the taxes to which they are subject. They also pay corporate tax just like other companies. It is not correct to say that there are no taxes levied on charitable gambling. The Dutch system imposes taxes on winnings. You seemed only to have looked at gaming taxes but left out VAT. This has a substantial impact on casinos as well as on machines. If these taxes are taken into account it gives a very different outcome.

In the economic part there are only 2 (not 8) state monopolies and these are state-controlled, not state-owned. We will provide a list of other corrections in writing.

Will you publish the remarks made? We will provide you with information including a study made in October on problem gambling.

## APPENDIX 5

---

### **A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

I have some general remarks to make. I don't think that you can compare our report to that of Coopers & Lybrand. Even though you cannot measure scientific value by the kilo, just the number of pages of our report compared to theirs makes it clear that our study goes much further than theirs.

Concerning consumer protection issues, this issue was not in our terms of reference for the legal report. We were not asked to pinpoint these regulations, although we certainly could do so if we were asked. There are differences in the scope of the legal and economic sections.

With respect to bias, if there are additional elements that have not been taken into account which should have been, please let us know. It should be said, however, that lawyers may not see things exactly the same way as the legislators understood them. We will, however, correct any misinterpretations that need to be corrected.

### **A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

Much of this discussion seems to lose sight of the forest because there are so many trees. We have not paid much attention to regulators, it is true, nor have we prepared a general description of gambling. The aim of this study was specifically the identification of existing barriers. Problem gambling is a problem which is incidental to this purpose.

With respect to the Anglo-American attitude, when the study was first proposed we needed to find competency and an independent academic institution. We found no one else in Europe.

With respect to the fierce competition, this was a statement of fact, not a judgment. As for the tax comments, there would simply have been too much to handle if we had included VAT or corporate tax. The aim of the exercise would have become impossible. We therefore chose to exclude VAT, income tax and corporate tax issues.

### **A. - Prof. EADINGTON**

We had no access to non-English language literature not in translation, and our parameters required that any sources we used have been subject to peer review. If you have any such materials, please provide them to us. There is very little standardized data in Europe. We wonder how serious Europeans are about understanding their industry. The budgets accorded to research in this area are very small compared to those in the U.S., Australia and some other countries. This is an industry that needs to be taken more seriously in Europe. It represents high revenues, in particular for charitable causes. These budgets are a reflection of the lack of seriousness of the governments of the Member States.

Constraints do exist in this field, but they are generally based on hunches rather than on serious research. If you need to put constraints into place, you should have scientific knowledge to evaluate the effects of such constraints. At present there is little research in Europe that addresses these issues.

Public policy needs to address these issues (e.g. Gambelli and Lindman), but you need scientific evidence to demonstrate the efficiency of these constraints.

### INDUSTRY OPERATORS

#### **Q. – RA Dr. GUGERBAUER**

Herr Wohlfahrt, der die Studie des Instituts als „gute Arbeit“ bezeichnet und deren positive Aspekte hervorhebt, stellt sich als „kein typischer Industrievertreter“ sondern ein Unternehmer der Tourismusbranche dar. Er wünscht eine Ergänzung des Glücksspielangebots im Bereich des österreichischen Tourismus.

Er hält im Hinblick auf zwei Bereiche eine Ergänzung der Studie für sinnvoll:

1.) Aggressive Werbemethoden: Können Ausgaben für Werbung quantifiziert werden? Es sollte hinterfragt werden, ob die Werbemethoden der Glücksspielindustrie (z.B. „Damentage“ in Casinos“ nicht „des Guten zu viel sind“). Werbepraktiken sollten in Übereinstimmung mit den EuGH-Kriterien wissenschaftlich überprüft werden.

2.) Finanzierung gemeinnütziger Zwecke: Es sollte zweitens in der Studie untersucht werden, ob ein struktureller Zusammenhang zwischen Monopolen und den Ausgaben für gute Zwecke besteht. Herr Wohlfahrt hält dies für eine reine Werteentscheidung der Regierungen. Es gäbe nämlich mehrere Möglichkeiten der Zweckwidmung von Einnahmen.

#### **Q. - Mr. HEIN - German Casinos**

Whenever there is an open question, you respond that there is no data or it was not included in your mandate. This leaves open many questions about the comprehensive view of the industry. If we reduce your answers to this, the legal part is sufficient. Was it your decision to exclude the European Parliament?

Your conclusion should be “what do you need this study for?”

I offer to provide information on media gambling if you will include it in your report.

Concerning consumer protection, there is sufficient data available. Why was this issue not addressed?

There are shortcomings of this study: What are the contributions to society? Are there profits for private parties?

It is too simple just to say that gambling produces revenues. Smoking is heavily taxed but there are also restrictions on smoking. If we reduce those restrictions, that will result in increased revenues through the taxes on cigarettes.

We must be sure that the data is clear. Could we please have an additional 6 weeks to get the data together? That way this study could be a source of reference to be quoted over the next 10 years.

#### **Q. – Mag. EDER - Casinos Austria AG**

Die Studie ist trotz ihrer Länge unvollständig, da noch sehr viele Informationen darin fehlen. Darum bleibt uns unverständlich, warum die Zeitspanne bis zur Abgabe des endgültigen Berichts so unglaublich kurz ist. Die Frist für die stakeholder läuft bis zum 22.5. und am Ende haben Sie nur noch ein paar Tage Zeit um die Informationen einzubauen, die wir ihnen bis dahin liefern. Warum haben Sie sich selbst eine solche Frist auferlegt und: leidet dann nicht der Inhalt?

### **A. - Dr. CASHIN-RITAINE, ISDC**

This deadline is not self-imposed. It was part of our contract. We have the same problems as you do with the short deadline. If we had received the information over the past 15 months that we have been working on this report we could have integrated it, but we did not receive it.

We are lawyers, not economists or sociologists or psychologists so we must restrict our job to our own competencies. We are limited to our contractual terms of reference. We understand your frustration that you want to see more information than is included, but we are not writing a thesis here, we are executing a contract that was imposed on us. If you want a report that you can refer to for the next 10 years, please provide us with the missing data. We will use any serious information you provide us with. If you want us to integrate this information, you must give it to us. Your comments will be transcribed and annexed to the report.

### **A. - Mr. SYCHOLD, ISDC**

With respect to the question of a link between advertising and a monopoly, these are exactly the issues which must be addressed [by the Member State governments] in connection with justifications.

There is no link or relationship between our study and the European Parliament. We simply provide information. You mustn't confuse the issue.

### **A. - Prof. EADINGTON**

We're neither sociologists nor psychologists and, as a result of a lack of expertise in these fields, we cannot comment on some of your questions. Austria has suggested the existence of a link between monopoly and spending for good causes. All of these have implications on the price and quality of services for consumers. You must also appreciate the cross-subsidization. People who enjoy spending on lottery tickets and gambling are forced to pay higher prices thereby indirectly subsidizing the good causes – this is a specific social agenda.

## **CONSUMER PROTECTION AND ADDICTION TREATMENT SERVICES**

### **Q. - Mr. ROSSOS – SAKOP, Cyprus**

We are a not-for-profit organization and we have no subsidies. We do our own research which we finance ourselves. We have performed several studies. One in 1998, a second which we have sent you, and a 3<sup>rd</sup> which we will give you. This study was commissioned by Nielsen.

1. The question of employment has been over-emphasized. Casinos employ waiters etc. but not people with scientific knowledge. Cyprus has full employment and, in fact, imports labour from overseas. For a population of approximately 750'000 we import 70'000 workers. Gambling, rather than increasing employment, would increase the pressure on the employment sector.
2. We must examine the question of the effect of gambling on society, the family and in general. I am an economist. In our contribution we researched low income people. 23% of families earning 860 Euros/month spend 50% of their income on gambling – this is a true deprivation of the family. The welfare office must then pay to support these people. Who pays for this?

Anecdote: A son asks his father "how much does marriage cost"? The father replies, "I don't know – I'm still paying": gambling is the same.

## APPENDIX 5

---

50% of the population studied gambles at least once a week and 52%, once a month. Among children, 3% of those aged 12-17 frequent betting shops and gamble every day. There is a broadcasting corporation that runs interactive bingo games. Kids play until midnight. There is a law in Cyprus pursuant to which any person who invites a child to gamble is punishable by a fine of up to 80'000 Euros, but the law is not enforced. We are seeing children who sleep in class in school because they are gambling at night. We approached the Attorney General's office and asked them to prosecute this corporation. It is a catastrophe to let children gamble this way. Do we want to create European citizens of the future who stay up until midnight and gamble?

I propose that the EU create an office or special committee in Brussels which would police those Member State governments that do not respond to this kind of problem. We would like to ask for the EC's assistance.