

Vergaderjaar 2006–2007

30 362

Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet

E herdruk¹

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld 8 mei 2007

De memorie van antwoord gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie wil om te beginnen constateren dat de haast van de minister om de behandeling van het onderhavige – controversieel verklaarde – wetsvoorstel te doen hervatten daags voor het huidige kabinet aantrad ten koste is gegaan van de degelijkheid van de beantwoording. De commissie betreurt dit. Enkele vragen werden aan verkeerde fracties toegeschreven en niet alle vragen werden beantwoord.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met verbazing en teleurstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Verbazing, omdat de memorie van antwoord gepubliceerd is in de periode waarin het wetsvoorstel nog controversieel was verklaard. Teleurstelling, omdat niet alle door de VVD gestelde vragen zijn beantwoord en voorzover dit al is gebeurd de beantwoording niet in alle gevallen de door de leden van de VVD-fractie gewenste verduidelijking heeft verschaft, terwijl daarentegen wel antwoord is gegeven op een ten onrechte aan de VVD toegeschreven vraag. De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

Met teleurstelling hebben de leden van de VVD-fractie geconstateerd dat de door de fractie in het voorlopig verslag gestelde vragen in de memorie van antwoord dusdanig creatief zijn samengevat dat een niet onbelangrijk aantal van de door de VVD-fractie gestelde vragen is weggevallen. De beantwoording van de door de VVD gestelde vragen is daardoor onder de maat gebleven. Deze leden ontvangen alsnog graag antwoord op alle door de VVD-fractie gestelde vragen. De vragen zijn correct opgenomen in het voorlopig verslag. Voor de goede orde vragen verwijzen deze leden daarnaar.

Op pagina 1 van de memorie van antwoord, onder het kopje «Monopoliepositie Holland Casino», geeft de minister antwoord op een aan de VVD-fractie toegeschreven vraag. Deze vraag is gesteld door de leden van de CDA-fractie zoals duidelijk blijkt uit het voorlopig verslag. Kan de minister dit corrigeren?

De leden van het **CDA** hebben met belangstelling de memorie van antwoord gelezen.

¹ In verband met een in de oorspronkelijke versie niet correct verwerkte inbreng.

² Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), G. J. de Graaf (VVD), Ruers (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

plv. Leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Minderman (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Kox (SP), Tan (PvdA), Schuyter (D66) en Russell (CDA).

Een aantal van hun vragen en naar hun stellige overtuiging ook van vragen door anderen gesteld worden hierin bevredigend beantwoord. Maar niet alle. Daarom willen deze leden van het CDA nog enkele nadere vragen stellen, opdat de eindafweging in de fractie over dit wetsvoorstel bij het licht van een zo volledig mogelijke informatie kan plaatsvinden. Meer in het bijzonder over de wenselijkheid van de internetproef als zodanig.

Controversieel verklaard

Na de verkiezingen van 22 november 2006 is door een meerderheid van de Eerste Kamer een aantal wetsvoorstellen, waaronder op verzoek van de fracties van CDA en SGP wetsvoorstel 30 362, controversieel verklaard. De **VVD**-fractie heeft tegen de controversieel verklaring gestemd. Voor de redenen daartoe verwijzen de leden van deze fractie naar de Handelingen. De behandeling van een wetsvoorstel dat controversieel is verklaard, wordt tot nader order opgeschort. Pas na het aantreden van een nieuwe regering kan die nieuwe regering aangeven dat zij de controversialiteit beëindigd wenst te zien, waarna de behandeling van het wetsvoorstel kan worden hervat.

Op 22 februari jl. is de nieuwe regering door de Koningin beëdigd. De memorie van antwoord echter dateert van 20 februari 2007. Bij brief van 8 maart 2007 ontving de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer bericht van de minister van Justitie met het verzoek aan de commissie de behandeling van het wetsvoorstel te hervatten. De controversialiteit van het wetsvoorstel was daarmee, met ingang van 8 maart derhalve, opgeheven. Deze gang van zaken verbaast de leden van de **VVD**-fractie. Hoe valt een en ander te duiden? Wat heeft ertoe geleid dat de memorie van antwoord verschenen is tijdens de periode van controversialiteit, dus vóórdat de nieuwe regering was aangetreden en dus onder verantwoordelijkheid van het démissionnaire kabinet? Nu de minister verzocht heeft de behandeling van het wetsvoorstel te hervatten, zonder dat hij heeft aangegeven de memorie van antwoord te willen heroverwegen, rijst voor de leden van de VVD-fractie de vraag of zij daaruit kunnen opmaken dat het huidige kabinet de opvattingen van het vorige, toentertijd démissionnaire kabinet, onverkort deelt. Zij vernemen dit graag van de minister. Als dit inderdaad zo is, kunnen de leden van de VVD-fractie slechts constateren dat het controversieel verklaren van het voorliggende wetsvoorstel, op verzoek van het CDA samen met de SGP, moeilijk valt te begrijpen, temeer omdat de Tweede Kamerfractie van het CDA op 20 september 2006 vóór het wetsvoorstel had gestemd.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie geven te kennen met belangstelling van de memorie van antwoord kennis te hebben genomen. Niettemin verbazen deze leden zich over het feit dat, ondanks de controversieel verklaring van het betreffende wetsvoorstel door de Eerste Kamer naar aanleiding van het demissionair worden van het kabinet Balkenende III, welke verklaring destijds door deze fracties is ondersteund, het voorlopig verslag is beantwoord op 20 februari 2007, terwijl het kabinet Balkenende IV op 22 februari is beëdigd. Deze leden vragen de regering om een formeel en materieel beargumenteerde reactie op deze constatering.

Europese jurisprudentie

Geeft de meest recente jurisprudentie van het EU-Hof in Luxemburg inzake het conflict tussen Italië en (indirect) buitenlandse «gok»vennootschappen (C – 338/04, C 359/04 en C 360/04) de regering aanleiding om hetgeen zij tot nu toe aan posities heeft ingenomen met betrekking tot dit wetsvoorstel te nuanceren, aan te vullen of op te geven?

De regering stelt dat de doelstellingen van de proef – het beheerst en gecontroleerd ervaring opdoen met kansspelaanbod via internet als alternatief voor het illegale aanbod – het best wordt gewaarborgd door één aanbieder (Holland Casino). Toch wordt in de memorie van antwoord er ook op gewezen, dat de betrokkenheid van andere aanbieders nuttig kan zijn. De leden van het **CDA** lezen, dat «op dit moment randvoorwaarden worden opgesteld waaronder de vergunninghouder andere partijen kan betrekken bij het aanbod van kansspelen via internet». Hoe ver is dit proces inmiddels gevorderd? Is daarbij het uitgangspunt dat – indien deze partijen aan die voorwaarden volledig voldoen – Holland Casino deze organisaties in beginsel behoort «mee te nemen» in de opzet van het experiment? Of bestaat hier voor Holland Casino een duidelijk «Freies Ermessen»?

De leden van het CDA begrijpen de opstelling van de regering – mede verwoord in reactie op hun vragen in het voorlopig verslag – zo dat de regering meent dat de voorgestelde proef en de daarin besloten monopoliepositie van Holland Casino restrictief werkt in de zin die de Europese jurisprudentie daaraan geeft. Dus «samenhangend en stelselmatig kansspelactiviteiten terugdringt» (beperkt). De leden van het CDA stellen een verdere uitleg van die positie van de regering desondanks toch nog zeker op prijs. Het aantal legale gokactiviteiten wordt immer uitgebreid. Wellicht leidt dit tot enige verschuiving (bijv. van de kroeg naar de huiskamer) binnen het legale aanbod, wellicht tot het overstappen van illegaal naar legaal gokken. Is hier een nulmeting voorhanden? In welke situatie zal de regering van oordeel zijn dat de proef niet heeft geleid tot beperking: dus niet restrictief heeft uitgewerkt op het gokken.

Op 6 maart 2007 is door het Europees Hof van Justitie uitspraak gedaan in de zogenaamde Placanica zaak (zaak C-338/04). Zeer kort gezegd, in de woorden van de **VVD**-fractie, komt de uitspraak van het Hof erop neer dat een land niet actief gokken mag aanmoedigen en tegelijk maar een beperkt aantal vergunningen kan afgeven. Dat kan problemen opleveren met de EU-regels, vooral met de regels over vrijheid van vestiging en dienstverlening in de Europese Unie. Volgens de Italiaanse wet is een vergunning vereist voor de organisatie van kansspelen. Inbreuk op deze regeling kan worden bestraft met strafrechtelijke sancties. Bepaalde vennootschappen, kapitaalvennootschappen, werden echter bij voorbaat uitgesloten van zo'n vergunning, aangezien zij uitgesloten waren van de aanbestedingsprocedure tot het verlenen van concessies door de Italiaanse autoriteiten. Het Hof oordeelde het dan ook te ver gaan dat Italië een bij voorbaat uitgesloten exploitant van goksites strafrechtelijk vervolgt.

In deze procedure ging het met name om de aanbestedingsprocedure. In rechtsoverweging 64 overweegt het Hof: «De artikelen 43 EG en 49 EG moeten dus in die zin worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, die marktdeelnemers die zijn opgericht in de vorm van kapitaalvennootschappen waarvan de aandelen op de gereguleerde markten zijn genoteerd, van de kansspelsector uitsluit en bovendien daarvan blijft uitsluiten.» In een meer recente zaak, zaak C-260/04, velde Advocaat-Generaal Sharpston op 29 maart jl. een vergelijkbaar oordeel.

Volgens het wetsvoorstel wordt de proef om via internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan slechts aan één aanbieder, namelijk Holland Casino, toegekend. Hoe beoordeelt de minister het wetsvoorstel thans in het licht van de recente uitspraak in de Placanica zaak? Is het reëel te veronderstellen, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, dat wanneer niet aanbesteed wordt of wanneer niet aan meerdere aanbieders de gelegenheid geboden wordt in de proef te participeren (zie het helaas verworpen amendement Weekers) en het dus alleen aan Holland Casino

geoorloofd is via internet kansspelen aan te bieden, andere partijen die zich desalniettemin op de markt begeven strafrechtelijk vrijuit gaan met een beroep op het Placanica-arrest?

Wat de Europese dimensie betreft, sluiten de aan het woord zijnde leden van de **PvdA** zich aan bij de vragen van de VVD-fractie over de betekenis van de recente Placanica-zaak. Hoe groot is het risico dat tegen Nederland een infractieprocedure zal worden gestart als Holland Casino het monopolie wordt toegewezen? Wat is er eigenlijk op tegen om als de overheid een nieuwe vorm van gokverslaving wil toelaten, eerst de mogelijkheid te onderzoeken of een vrije markt, met zelfregulering door de automatenbranche, niet een vergelijkbaar niveau van bescherming tegen gokverslaving zou kunnen opleveren? In zaak C-260/04 van de Europese Commissie tegen Italië is bovendien recentelijk beslist dat een tenderprocedure nodig is bij vergunning voor gokactiviteiten; aan dit vereiste lijkt niet voldaan bij gunning van het monopolie aan Holland Casino. Kan de regering op beide Europese zaken nadere toelichting verschaffen?

Belangenverstrengeling

De leden van het **CDA** hebben in het voorlopig verslag – de vraag wordt door de regering blijkens de memorie van antwoord abusievelijk aan de PvdA toegedicht – gevraagd of het argument van de belangenverstrengeling in de memorie van toelichting niet ongelukkig werd gebruikt. De regering noemde als voordeel van de concentratie van het kansspelbeleid bij Justitie dat dit departement geen belang heeft bij de schatkistopbrengst. Anders dan andere departementen. De regering nuanceert dit standpunt wel enigszins in de memorie van antwoord en spreekt in dit verband over de schijn van belangenverstrengeling.

De leden van het CDA blijven, nu het om regeringsbeleid gaat, van opvatting dat er toch van moet worden uitgegaan dat ieder departement dat tot uitgangspunt neemt en vindt de suggestie ongelukkig. Gaarne het oordeel van de regering.

Kanaliserende versus expansie

Het Nederlandse kansspelbeleid is erop gericht om de goklust op samenghangende en stelselmatige wijze te kanaliseren met als doel de consument te beschermen, gokverslaving en illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan. Althans dat is het doel van de Wet op de Kansspelen; het kansspel-aanbod is aan een vergunningstelsel gebonden. Bij besluit van 1 april 2003 heeft de minister van Justitie aan de «Compagnie Financière Régionale B.V.» geweigerd een vergunning te verlenen voor het organiseren van een speelcasino in Bergen op Zoom. In zijn uitspraak in deze zaak van 14 maart jl. oordeelt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, onder verwijzing naar het toetsingskader zoals dit voortvloeit uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot de toelaatbaarheid van beperkingen ten aanzien van kansspelen, dat onvoldoende aannemelijk is geworden dat de beperking van art. 27h lid 1 van de Wet op de Kansspelen op de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten niet gerechtvaardigd zou zijn. Anders gezegd: de minister mocht de vergunning weigeren. Toch vragen de leden van de **VVD**-fractie zich af of hoe een en ander begrepen moet worden nu de overheid door middel van Holland Casino in de kansspelsector een expansiebeleid voert dat erop gericht is meer bezoekers te trekken en dus, voor de overheid, meer inkomsten te genereren. Zo heeft Holland Casino vestigingen geopend in o.a. Venlo, Nijmegen, Enschede en wordt er frequent via de media zoals televisie, kranten, tijdschriften op wervende wijze door Holland Casino reclame gemaakt teneinde meer bezoekers te trekken.

Wanneer het wetsvoorstel tot wet wordt, komt daar voor Holland Casino,

in ieder geval de komende drie jaar, de mogelijkheid bij om via internet een nieuwe klantenkring aan te boren met uitsluiting van andere aanbieders. Meer klanten, meer winst. Andere aanbieders doet de winst van Holland Casino verwateren, zo zou de gedachte kunnen zijn. De leden van de VVD-fractie zouden graag van de minister vernemen of bij deze expansie van Holland Casino het huidige kansspelbeleid in stand kan blijven en of andere aanbieders van kansspelen al dan niet via internet, die dit zonder vergunning doen en dus strafrechtelijk vervolgd kunnen worden, zich in de toekomst met succes tot de Raad van State en het Europese Hof zullen kunnen wenden met een beroep op het feit dat het Nederlandse kansspelbeleid meer gericht is op het verwerven van inkomsten voor de staat via Holland Casino – en dus op een monopoliepositie – dan op het kanaliseren van de goklust? In dit verband wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat recent de Europese Commissie bij brief van 21 maart jl. Nederland in gebreke heeft gesteld vanwege het feit dat het Nederlandse gokbeleid strijdig zou kunnen zijn met de Europese regels voor het vrije verkeer van diensten. Hoe denkt de minister de brief van de Europese Commissie te pareren?

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de regering geen antwoord gaf op haar vraag of het wetsvoorstel feitelijk een nieuwe gokmarkt stimuleert. Weliswaar is sprake van een kanaliserend motief, maar dat wil niet zeggen dat het te kanaliseren aanbod niet door het internetgokken via Holland Casino zal toenemen. Onderzoek van Motivaction ten behoeve van het College van toezicht op de kansspelen wijst uit dat legaal interactief gokken op internet kan rekenen op flinke belangstelling: ongeveer 535 000 personen, ofwel een verdriedubbeling van het aantal e-gamers. Het officiële aanbod van deze vorm van gokken zal dus een sterk aantrekkend effect hebben en mensen over de streep trekken die nu door het illegale karakter van het internet aanbod nog worden afgeschrikt. Kan de regering hierop ingaan en dan meteen aangeven waarom zij het als regering die normen en waarden wil bevorderen voor haar rekening neemt om de activiteit van het internetgokken met de daarbij onvermijdelijke toename van de gokverslaving eerst aan te moedigen om het vervolgens te moeten gaan beteugelen. Is de enkele «speelbehoefte» van het publiek waarnaar de regering verwijst, daarbij voor haar het doorslaggevende motief?

Overigens geven de leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie te kennen zich niet te kunnen identificeren met de kanalisatiegedachte, zoals deze in het onderhavige wetsvoorstel daaraan ten grondslag is gelegd.

Opportunititeit van het experiment

Voorts herhalen de leden van het **CDA** hun vragen, zij het op aangepaste wijze, over de opportuniteit van het experiment. Een alternatief is het simpelweg hard aanpakken van het (illegaal) gokken op internet. Bijvoorbeeld op de wijze van de Verenigde Staten via wetgeving die betrekking heeft op banken en creditkaartmaatschappijen die medewerking verlenen aan die goktransacties (zie het voorlopig verslag). De regering erkent indirect de effectiviteit daarvan waar zij wijst op de vlucht uit de gokmarkt aldaar. De leden van het CDA vragen daarom aan de regering of die wijze van handhaving in Nederland ook effectief zou kunnen zijn. Dat is dus een andere vraag dan de vraag of zo een aanpak ook wenselijk is. Op dat laatste punt, zo begrijpen deze leden uit de memorie van antwoord, denkt ook het huidige kabinet anders. Zij zijn echter van de juistheid van die opvatting op grond van wat de regering daarover in de memorie van antwoord zegt vooralsnog niet overtuigd. Gaarne een nadere uitleg.

Een en ander klemt temeer, omdat – zoals de regering in de stukkenwisseling tot dusver erkent – door de anonimiteit van internet de handhaving van de beperkingen uitermate dubieus is. Tegen een praktijk waarbij een volwassene jongeren onder de 18 jaar in de gelegenheid stelt tegen een vergoeding van diens inlognaam, password en speelrekening gebruik te maken, lijkt deze leden geen kruid gewassen. Een dergelijke praktijk t.a.v. gokverslaafde personen is evenmin te voorkomen. Indien de ingestelde limiet hoog genoeg is en de speelrekening maar voortdurend wordt gevoed, zal Holland Casino geen aanleiding hebben om op basis van de monitor in te grijpen. Uit de tekst van het wetsvoorstel, resp. de tekst van de bestaande wet is het de leden van de CDA-fractie niet eens duidelijk of een dergelijk gelegenheid bieden – al dan niet in huiselijke kring – als zodanig strafbaar is. In dit verband wijzen deze leden op de omstandigheid, dat artikel 2 van de huidige *Wet op de kansspelen* van het in artikel 1 algemeen gegeven verbod uitzondert die gelegenheden die noch zijn opengesteld voor het publiek, noch bedrijfsmatig worden gegeven. Aangezien artikel 2 met het voorliggende voorstel niet wordt gewijzigd, rijst de vraag of hier niet een belangrijk hiaat ontstaat.

Een gezamenlijke Europese aanpak?

Op de vraag van de leden van de **PvdA**-fractie of het niet verstandig zou zijn om, gezien de gevaren van gokverslaving, samen met andere Europese landen een lijn te volgen, antwoordde de regering dat het verschillende niveau van invulling van bescherming door de lidstaten dit op het moment niet voor de hand liggend maakt. Inderdaad zijn er verschillen, waarbij overigens geconstateerd moet worden dat de meeste landen internetgokken afwijzen en alleen het Verenigd Koninkrijk internetgokken tamelijk vrij laat. In dat land is echter de discussie over de negatieve effecten wat betreft gokverslaving op gang gekomen. Hulporganisatie Gamcare laat in onderzoek zien dat gokken in het algemeen en internetgokken in het bijzonder tot ernstige schuldenproblemen leidt. Als extra risico-aspecten van online gokken noemt deze organisatie de mogelijkheid om 24 uur per dag vanuit eigen huis deel te nemen (dus zeer laagdrempelig), groter risico dat kinderen onder de naam van volwassenen gaan gokken, veel tijdverlies aan de computer en afname van de perceptie van de waarde van geld tijdens het spelen. Zou het, in dit licht, niet ook mogelijk zijn om vanuit Nederland juist het initiatief te nemen tot Europese afstemming en gezamenlijk optreden bij een grenzen overschrijdend verschijnsel?

De leden van de commissie zien de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De wnd. griffier van de commissie,
Van Dooren