

Vergaderjaar 2007–2008

24 557

Kansspelen

30 583

Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet

Nr. 79

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2007

Op 20 juni 2007 heeft de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet (30 583) plaatsgevonden (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 83, blz. 4543–4553). Tijdens het debat is een aantal vragen gesteld over de Europeesrechtelijke context van de internetproef, de kansspelverslaving en de handhavingsmogelijkheden. De staatssecretaris van Financiën heeft bij die gelegenheid toegezegd dat deze vragen doorgeleid zouden worden naar de minister van Justitie ter verdere (schriftelijke) beantwoording. Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen op de tijdens het debat gestelde vragen die mijn beleidsterrein betreffen.

Voor de goede orde wijs ik erop dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen, dat een proef met kansspelaanbod via internet mogelijk maakt, op 20 september 2006 is aanvaard door de Tweede Kamer. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn de Europeesrechtelijke context, de handhaving en de kansspelverslaving uitgebreid aan de orde geweest. Op dit moment is het wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer. Recentelijk is in reactie op het nader voorlopig verslag van de Eerste Kamer een nadere memorie van antwoord uitgebracht waarin tevens wordt ingegaan op bovenvermelde onderwerpen en naar de inhoud waarvan ik graag verwijs.

Europeesrechtelijke context

Van de zijde van de SP-fractie wordt gevraagd naar de Europeesrechtelijke gevolgen van de internetproef. De SP-fractie wenst te vernemen of de kans bestaat dat wanneer de proef wordt doorgezet, Europa Nederland zal dwingen tot openstelling van andere aanbieders dan Holland Casino en dat daarmee het hele gokbeleid op de helling gaat. De SP-fractie wijst er tevens op dat een ingebrekestelling inzake de Nederlandse Wet op de kansspelen is ontvangen van de Europese Commissie en dat het wetsvoorstel op grote weerstand stuit bij de Eerste Kamer.

Ik ben van mening dat de internetproef verenigbaar is met het Europese recht, en in het bijzonder met artikel 49 van het EG-Verdrag dat het vrij verkeer van diensten betreft. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof), en in het bijzonder in de zaak Gambelli (C 243–01), kan worden afgeleid dat het de lidstaten is toegestaan een nationaal beleid op het gebied van kansspelen te voeren, mits sprake is van een wérkelijk restrictief beleid. Van een dergelijk beleid is blijkens het Hof in de zaak Gambelli sprake indien de activiteiten met betrekking tot kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

In de zaak Placanica (gevoegde zaken C- 338/04, C359/04 en C 360/04) heeft het Hof dit voorjaar nog gepreciseerd dat beheerste expansie van kansspelen toelaatbaar is, als dat nodig is om het illegaal aanbod te verdringen. Om deze doelstelling te verwezenlijken moeten marktdeelnemers een betrouwbaar, maar tegelijk aantrekkelijk alternatief bieden voor een verboden activiteit, hetgeen volgens het Hof een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren (overweging 55).

Het Nederlandse kansspelbeleid kenmerkt zich onder meer door een beperkt vergunningstelsel met monopolies voor diverse vormen van kansspelen, het vastleggen van de omvang van het aanbod en de spelsoorten in de vergunningen, het daadwerkelijk handhaven van de verboden in de Wet op de kansspelen en het reguleren van reclame en werving. Deze activiteiten zijn erop gericht het kansspelaanbod daadwerkelijk te beperken en te beheersen. Het effect van dit restrictieve beleid kan onder meer gemeten worden aan het aantal kansspelverslaafden en de omvang van het illegaal aanbod.

Met de proef met kansspelaanbod via internet is sprake van een beheerste expansie van het kansspelaanbod. Deze uitbreiding past in een samenhangend en stelselmatig kanspelbeleid nu hiermee een aantrekkelijk en betrouwbaar legaal alternatief voor illegaal kansspelaanbod via internet wordt geboden, waarmee de speelzucht in goede banen wordt geleid. Over de ontvangst van een aanvullende ingebrekestelling van de Europese Commissie op 23 maart 2007 merk ik graag het volgende op. Bij brief van 13 juli 2007 heb ik, door tussenkomst van de Minister van Buitenlandse Zaken mijn reactie op deze aanvullende ingebrekestelling aan Commissie gezonden. Daarin heb ik gemotiveerd uiteengezet waarom de Nederlandse wetgeving inzake kansspelen mijns inziens verenigbaar is met het EG-Verdrag. Een afschrift van deze brief is op 21 augustus aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2006/2007, 24 557, nr. 77) gezonden.

Wat betreft het verloop van het wetgevingstraject in de Eerste Kamer verwijs ik graag naar de nadere memorie van antwoord die recentelijk is uitgebracht in reactie op het nader voorlopig verslag van de Eerste Kamer.

Handhaving

De SP-fractie is van mening dat handhaving van belang is voor een goede regulering van internetkansspelen en vraagt naar de stand van zaken met betrekking tot de bestrijding van het illegaal internetaanbod. Meer in het bijzonder wenst de SP-fractie te vernemen hoeveel illegale sites zijn gesloten, zowel in het binnen- als buitenland en wat wordt gedaan met financiële transacties. Gevraagd wordt of naast iDEAL ook andere betaalbewijzen worden aangepakt.

De bestrijding van illegale kansspelen via internet vindt plaats op basis van het beleidsplan «aanpak bestrijding van kansspelen via internet», dat

op 16 september 2005 aan de Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2004/05, 24 557, nr. 59). Op basis van informatie van het KLPD zijn tot nu toe ongeveer 160 in Nederland gevestigde aanbieders van illegale kansspelen, die in totaal ongeveer 450 sites beheren, schriftelijk op de hoogte gesteld dat zij in strijd met de Wet op de kansspelen handelen en wat daarvan de mogelijke consequenties zijn. Dit heeft ertoe geleid dat meer dan de helft van deze internetsites inmiddels onbereikbaar, niet langer actief, of aangepast is. De komende tijd wordt deze aanpak voortgezet. Omdat aanbieders van illegale internetkansspelen, of hun servers, vaak in het buitenland zijn gevestigd en daarom lastiger zijn te vervolgen, is de aanpak uitgebreid tot financiële tussenpersonen in Nederland die diensten verlenen aan buitenlandse aanbieders. Een aantal financiële instellingen is schriftelijk op de hoogte gesteld van het feit dat zij een met de wet strijdige activiteit faciliteren en is verzocht om de handelwijze te staken. Tijdens gesprekken met vertegenwoordigers van financiële instellingen, zoals banken en creditcard maatschappijen, is duidelijk geworden dat deze niet de intentie hebben om de Wet op de kansspelen te overtreden. Momenteel wordt in overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken onderzocht op welke wijze, onder welke omstandigheden en met welke juridische waarborgen financiële instellingen contracten met organisaties die kansspelen via internet aanbieden kunnen weigeren of verbreken.

De PVV-fractie wenst te vernemen of buitenlandse internetcasino's legaal of illegaal zijn en veronderstelt dat buitenlandse internetaanbieders geen vergunning nodig hebben en niet belastingplichtig zijn. Daardoor kan er geen sprake zijn van een gelijk speelveld voor binnenlandse en buitenlandse aanbieders. Voorts vraagt de PVV-fractie wie een binnenlandse aanbieder wordt en wie op de site van die aanbieder gaat spelen. Ook wordt gevraagd of buitenlandse internetcasino's kunnen worden verboden en wat de inzet is van het kabinet ten aanzien van buitenlandse internetsites.

Op grond van artikel 1, onder a en b, van de Wet op de kansspelen is het verboden gelegenheid te geven tot kansspelen dan wel de deelname aan kansspelen te bevorderen zonder vergunning. Op dit moment bestaat er geen vergunningsmogelijkheid voor kansspelen via internet en is er derhalve sprake van een totaalverbod. Buitenlandse aanbieders van kansspelen dienen zich te houden aan de hier geldende Wet op de kansspelen. Indien deze aanbieders niet beschikken over de vereiste vergunning, mogen zij in Nederland geen gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen. Voor de vraag of in Nederland gelegenheid wordt gegeven, en men dus in het vaarwater komt van de Wet op de kansspelen, is overigens niet van belang waar de aanbieder fysiek is gevestigd maar of potentiële deelnemers in Nederland rechtstreeks via hun computer aan het via internet aangeboden kansspel kunnen deelnemen. Dit is bevestigd in een arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005 (LJN: AR4841).

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet (30 583) maakt het mogelijk om ook belasting te heffen bij internetkansspelen die zonder vergunning worden aangeboden. Het heffen van kansspelbelasting maakt, zoals de staatssecretaris van Financiën reeds heeft opgemerkt tijdens het plenair debat over het wetsvoorstel (Handelingen II 2006/07, blz. 4543–4553), een spel niet legaal.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (30 362) maakt het mogelijk om aan Holland Casino gedurende een proefperiode van drie jaar een vergunning voor kansspelen via internet te verlenen. Zodra beide wetsvoorstellen in werking getreden zijn, wordt Holland

Casino een binnenlandse aanbieder in de zin van de Wet op de kansspelbelasting.

De inzet ten aanzien van buitenlandse en/of illegale aanbieders van kansspelen via internet is verwoord in het plan van aanpak ter bestrijding van illegaal kansspelaanbod via internet, dat ik op 16 september 2005 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 24 557, nr. 59) zond. Voor de actuele stand van zaken verwijs ik naar mijn bovenstaand antwoord op de vraag van de SP-fractie hieromtrent.

De PvdA-fractie vraagt of en, zo ja, in hoeverre wordt samengewerkt met andere Europese landen om aanbieders van illegale kansspelen via internet aan te pakken.

Hoewel ik niet op voorhand afwijzend sta tegenover initiatieven op het gebied van samenwerking om illegaal kansspelaanbod binnen Europa te bestrijden, heeft de bestrijding van illegaal kansspelaanbod vanuit Nederland op dit moment mijn grootste prioriteit. Juist vanwege het grote belang dat de lidstaten hechten aan hun nationale beleidsruimte en het verschil in beschermingsniveau blijkt samenwerking op dit moment nauwelijks mogelijk. Daar komt bij dat (derde) landen waar vanuit de – vanuit Nederlands perspectief – illegale activiteiten worden ontplooid, zijn weinig genegen hierover op constructieve wijze het gesprek aan te gaan.

Van de zijde van de PvdA-fractie wordt gevraagd of het correct is dat het project Joker het aantal illegale casino's van 75 heeft teruggebracht tot 0.

Voorzover ik heb kunnen nagaan is het aantal illegale casino's de afgelopen jaren inderdaad teruggebracht tot 0. Indien nodig zullen gerichte acties op dit gebied plaatsvinden.

Kansspelverslaving

De SP-fractie refereert aan een onderzoek van Motivaction (Kansspelen via nieuwe media 2005 – Monitor betaalde interactieve internetkansspelen en telefonische kansspelletjes, Motivaction, Amsterdam, december 2005), waaruit zou blijken dat er een aanzuigende werking uitgaat van de internetproef.

Met betrekking tot het onderzoek van Motivaction merk ik op dat de onderzoekers zelf de nodige vraagtekens bij de uitgesproken verwachting plaatsen, aangezien het volgens hen zeer moeilijk te voorspellen is hoeveel mensen er daadwerkelijk gebruik zullen maken van het legale internetaanbod. Om te kunnen beoordelen of met de internetproef aan de doelstellingen van het kansspelbeleid kan worden voldaan, wordt de proef geëvalueerd. Hierbij komen aspecten als het reguleren en beheersen van kansspelen (waaronder de omvang van het aanbod en eventuele substitutie binnen legale kansspelen) en het tegengaan van kansspelverslaving (aantallen verslaafden in verschillende categorieën) aan de orde. Uit de evaluatie van de proef zal moeten blijken of met legaal kansspelaanbod via internet de goklust in goede banen kan worden geleid.

De leden van de PvdA-fractie vragen of, gesteld dat er geen sprake zou zijn van een verdringingseffect en dat inzichtelijk gemaakt zou kunnen worden wie via Holland Casino of sites in het buitenland gokken, er dan alleen belasting wordt geheven voor de staatskas of dat ook de vraag wordt gesteld wat aan de kansspelverslaving kan worden gedaan.

Op het moment dat Holland Casino vergunning wordt verleend voor het organiseren van kansspelen via internet, zal aan haar, evenals thans het

geval is in de vergunning voor de fysieke speelcasino's, de verplichting worden opgelegd om een evenwichtig en doeltreffend beleid te voeren om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Wat betreft het internetaanbod zullen de preventieve maatregelen vooral gericht zijn op de (limitering van) de bedragen die kunnen worden ingezet, als op signaleringen van een bepaald soort speelgedrag. Het zal duidelijk zijn dat een vergelijkbaar preventiebeleid ten aanzien van illegaal kansspelaanbod via internet niet mogelijk is, nu dergelijk aanbod juist zonder vergunning plaatsvindt.

Tot slot zij benadrukt dat de proef voor het organiseren van kansspelen via internet juist plaatsvindt om bestaande en potentiële spelers van internetkansspelen de mogelijkheid te bieden op een verantwoorde wijze te kunnen spelen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin