

Vergaderjaar 2005–2006

30 362

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 augustus 2005 en het nader rapport d.d. 7 november 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2005, no. 05.002528, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen regelt dat voor een tijdelijke, experimentele situatie kansspelen via het internet kunnen worden aangeboden door Holland Casino. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de Europeesrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel, de rechtsmacht voor strafrechtelijke handhaving van illegale kansspelen op internet, de handhaafbaarheid van de voorgestelde regeling, een eventuele bijdrage van de VAN speelautomaten brancheorganisatie en de tijdelijkheid van de wet. Hij is van mening dat in verband daarmee een nadere beoordeling van de Europeesrechtelijke houdbaarheid en enige aanpassing van het voorstel wenselijk zijn.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2005, nr. 05.002528, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 augustus 2005, nr. W03.05.0285/l, bied ik U hierbij aan.

De Raad geeft in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat rekening is gehouden met zijn opmerkingen. Hieronder ga ik in op de opmerkingen van de Raad.

1. Europeesrechtelijke aspecten

Het wetsvoorstel moet, zoals in paragraaf 6 van de toelichting terecht wordt opgemerkt, worden getoetst aan het EG-recht, nu het een beperking van het vrij verkeer van diensten in de zin van artikel 49 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) inhoudt. Een van de conclusies van de Europese Raad van 12 december 1992 te Edinburgh hield in dat, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, geen Europese wetgeving inzake kansspelen tot stand zou worden gebracht.² De Europese Commissie nam daarop een voorstel op dit gebied terug. In de richtlijn e-commerce en de ontwerp-Dienstenrichtlijn³ zijn de kansspelen uitgezonderd. Dit betekent dat het alleen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie Europese Raad te Edinburgh, Conclusies van het Voorzitterschap, deel A, punt 6, in verband met bijlage 2 (Subsidiariteit) sub 3.

³ Althans voor een overgangperiode (zie artikel 18).

gaat om de verenigbaarheid met het primaire gemeenschapsrecht, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG).

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met een passage over het bestaande respectievelijk gewenste Europese wetgevingsbeleid op dit terrein, rekening houdend met het problematische karakter van nationale wetgeving inzake niet aan een plaats gebonden activiteiten.

Het uitgangspunt van de jurisprudentie van het HvJEG is dat nationale beperkingen ten aanzien van het (grensoverschrijdende) kansspelbeleid gerechtvaardigd kunnen worden.¹ Deze beperkingen dienen hun rechtvaardiging te vinden in dwingende redenen van algemeen belang, moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, mogen niet verder gaan dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is en mogen niet discriminerend worden toegepast. Het HvJEG heeft overwegingen van sociaal beleid, fraudebestrijding en beteugeling van goklust aanvaard als eisen van algemeen belang. Daarbij geldt als voorwaarde dat de beperkingen daadwerkelijk gericht zijn op het verminderen van de gelegenheden om te gokken. Daartoe is onder meer vereist dat de overheid een consistent en daadwerkelijk restrictief kansspelbeleid voert.²

In rechtsgeleerde publicaties zijn kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop het Nederlandse kansspelbeleid in de praktijk wordt toegepast.³ De overheid is weliswaar zeer terughoudend in het afgeven van vergunningen maar er worden onder bestaande vergunningen steeds meer soorten kansspelen toegestaan en het maken van reclame voor kansspelen wordt op grote schaal toegelaten. De Hoge Raad heeft in een kort-gedingprocedure vooralsnog geen strijd met artikel 49 van het EG-Verdrag aangenomen.⁴ De rechtbank heeft zich in de bodemprocedure echter kritisch uitgelaten over het Nederlandse kansspelbeleid.⁵ De Raad beveelt aan in de toelichting niet alleen aandacht te besteden aan het uitgangspunt dat van oudsher aan de Wet op de kansspelen (Wok) ten grondslag ligt (de kanalisatiegedachte) maar tevens aan de werking van het kansspelbeleid in de praktijk. De Raad acht dit van belang met het oog op de Europeesrechtelijk vereiste consistentie van het beleid, nu met een beroep op een restrictief kansspelbeleid aanbod van internetkansspelen vanuit andere EG-lidstaten wordt geweerd.

Dit klemt temeer nu het reële effect van het wetsvoorstel zeer wel een vergroting van de deelneming aan kansspelen kan zijn. Dat heeft twee bezwaren: het doet af aan de geloofwaardigheid – in de termen van het Gambelli-arrest – van het Nederlandse kansspelbeleid en er kan een – mede in dit verband relevante – benadeling van andere kansspelaanbieders uit voortkomen. Internetkansspelen zijn op deze markt een type aanbod dat niet zonder meer met een van de bestaande vormen van kansspelen kan worden gelijkgesteld. Weliswaar blijkt uit onderzoek dat er weinig substitutie bestaat tussen «short odd» spelen en «long odd» spelen⁶, maar daarbij ging het om een vergelijking tussen de bestaande vormen van kansspelen. Anders dan bij casino's het geval is, geldt voor internetkansspelen dat er van huis uit aan kan worden deelgenomen. In laatstbedoeld opzicht zijn er weer punten van overeenkomst met veel loterijen: een effect dat niet alleen moet worden beoordeeld uit het oogpunt van het mededingingsrecht, maar ook in het licht van de maatschappelijke wenselijkheid van financiering van goede doelen, waarbij loterijen een belangrijke rol spelen. Dat het experiment een beperkte looptijd heeft, neemt deze bezwaren niet weg: die looptijd kan voldoende zijn om aan de enige vergunninghouder qua marktpositie een langdurige voorsprong op later toe te laten concurrenten te bezorgen.

Ook de evenredigheid van de voorgestelde beperking tot één vergunninghouder moet naar het oordeel van de Raad nader worden gezien. Blijkens de toelichting wordt de rechtvaardiging daarvoor in belangrijke mate ontleend aan de mogelijkheid aan de vergunning – in de experimentele fase voor één aanbieder – strikte voorschriften te verbinden (zie de paragrafen 3.4 en 4 van de toelichting). 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 grond buiten spel

¹ Zie onder andere HvJ EG 24 maart 1992, C-275/92 (Schindler) en 6 november 2003, C-243/01 (Gambelli).

² Zie onder andere HvJ EG 6 november 2003, C-243/01 (Gambelli), in het bijzonder de overwegingen 68–72.

³ J.C.M. van der Beek en M. de Koning, De Goksaga vervolgd: hoe EG-recht proof is het Nederlandse kansspelbeleid?, NTER nr. 8/9, 2004 p. 209–210; N. Huls, «God dobbelt niet» Realiteiten en mythen van kansspelregulering, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004.

⁴ Hoge Raad 18 februari 2005, LJN AR4841 (Ladbroke).

⁵ Rechtbank Arnhem 2 juli 2004, LJN AP0418 (Ladbroke).

⁶ Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41, tweede lid, van de Mededingingswet, zaak 807/Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij, nummer: 807/158.

zet en daarmee inbreuk maakt op het vrij verkeer van diensten als omschreven in artikel 49 van het EG-Verdrag.

De Raad acht het derhalve noodzakelijk de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het voorstel nader te bezien en adviseert, in geval van een positieve conclusie, daarop in de toelichting met inachtneming van het vorenstaande in te gaan.

1. Europeesrechtelijke aspecten

Europees wetgevingsbeleid inzake kansspelen

Zoals de Raad terecht opmerkt in zijn advies hield één van de conclusies van de Europese Raad van 12 december 1992 te Edinburgh in dat, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, geen Europese wetgeving inzake kansspelen tot stand zou worden gebracht. De Europese Commissie nam daarop een voorstel op dit gebied terug. Sindsdien is geen sprake geweest van harmonisatie van kansspelen. Kansspelen zijn geheel uitgezonderd van de e-commerce-richtlijn en (vooralsnog) deels van de ontwerp-kaderrichtlijn diensten voorzover het de werking van het land van oorsprongbeginsel betreft. Bij de onderhandelingen over laatstgenoemde richtlijn heeft Nederland zich op het standpunt gesteld dat kansspelen tot de nationale beleidsruimte van de lidstaten dienen te blijven behoren, gezien de publieke belangen (volksgezondheid, consumentenbescherming, fraudebestrijding) die met kansspelen gemoeid zijn. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen biedt hier ruimte toe. Het standpunt van het kabinet is dat kansspelen volledig van de richtlijn dienen te worden uitgesloten (Kamerstukken II, 2003/04, 22 112, nr. 321). Dit standpunt is herhaald in de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 20 september 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 21 501-30, nr. 59).

Hoofdpijnen van het huidige kansspelbeleid

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad om niet alleen aandacht te besteden aan de kanalisatiegedachte, maar tevens aan de werking van het kansspelbeleid in de praktijk, wordt hieronder ingegaan op de hoofdpijnen van het kansspelbeleid alsmede de activiteiten die de afgelopen tijd in het kader hiervan zijn uitgevoerd. Tevens wordt aandacht besteed aan de heersende jurisprudentie.

De doelstellingen en de uitgangspunten voor het geldende beleid zijn neergelegd in de tweede voortgangsrapportage kansspelen van 31 maart 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 24 036 en 24 557, nr. 280). Kort samengevat gaat het om het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Tussen de beleidsdoelstellingen die met het kansspelbeleid worden nagestreefd kan een zekere mate van spanning bestaan. Teneinde het illegaal aanbod zo veel mogelijk tegen te gaan is het nodig in een passend, legaal aanbod te voorzien. Dat legale aanbod mag anderzijds ook weer niet zo omvangrijk zijn dat een andere pijler van het kansspelbeleid, het tegengaan van kansspelverslaving, in het gedrang zou komen. Tussen deze doelstellingen dient een evenwicht gevonden te worden.

In het licht van de beleidsuitgangspunten en de te bereiken doelstellingen is in de tweede voortgangsrapportage een aantal activiteiten aangekondigd. Naast de internetproef betreft het onder meer de uniformering van de vergunningvoorwaarden van de landelijke kansspelen, certificering van begunstigde goede doelen en de ontwikkeling van een model verdeelsysteem, het uitvoeren van een onderzoek naar kansspelverslaving, het reguleren van promotionele kansspelen, intensivering en vernieuwing van toezicht en handhaving en de concentratie van het kansspelbeleid en uitvoering bij het ministerie van Justitie. In de derde voortgangsrapportage kansspelen van 10 februari 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 24 557, nr. 54) is hieraan een aantal activiteiten toegevoegd, waaronder de gedrags- en reclamecode kansspelen en

de herziening van de speelautomatentitel. De voltooiing van deze activiteiten gaat gepaard met een algehele herziening van de Wet op de kansspelen.

Concrete uitwerking van het huidige kansspelbeleid

De vraag of een kansspelbeleid op samenhangende en stelselmatige wijze wordt uitgevoerd, moet worden beoordeeld in het kader van het geheel aan genomen maatregelen.

De Wet op de kansspelen voorziet in monopolies voor het organiseren van een staatsloterij, een instantloterij, een lotto, sportprijsvragen, een totalisator en speelcasino's. Voorts zijn er drie semi-permanente vergunningen verleend voor het organiseren van goede doelenloterijen. De facto zijn er in Nederland landelijk acht vergunninghouders actief, elk met hun eigen kansspelaanbod en doelgroep. In de rechtspraak is aanvaard dat een dergelijk vergunningstelsel met een gereguleerd aantal aanbieders daadwerkelijk bijdraagt aan het beteugelen van de deelneming aan kansspelen (zie Hoge Raad 18 februari 2005, LJN: AR4841 en rechtbank Arnhem 31 augustus 2005, LJN: AU1924). Waar het blijkt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaak Gambelli (C-243/01) om gaat is dat de beperkingen die aan een dergelijk stelsel zijn verbonden ook op samenhangende en stelselmatige wijze worden toegepast. Aan de hand van verschillende maatregelen, waaronder de concentratie van verantwoordelijkheden, het niet stimuleren van de vraag naar kansspelen, de gedrags- en reclamecode kansspelen, het onderzoek naar kansspelverslaving, toezicht en handhaving, de regulering van promotionele kansspelen en de regeling inzake speelautomaten wordt hieronder geïllustreerd dat dit in Nederland het geval is.

Concentratie taken en verantwoordelijkheden

Tot voor kort waren vijf ministeries betrokken bij de vergunningverlening voor de landelijke kansspelen: Justitie, Financiën, Economische Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Om tot een slagvaardiger beleid met minder versnippering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden te komen en om het risico van belangenverstrengeling te vermijden is het kansspelbeleid inmiddels geconcentreerd bij het ministerie van Justitie¹. Deze keuze is ingegeven door het feit dat Justitie geen directe belangen bij kansspelen of de opbrengsten daarvan heeft. Bovendien behoort handhaving tot de kerntaken van Justitie.

Vraag naar kansspelen niet stimuleren

Sinds eind 2002 is het kansspelbeleid erop gericht is de vraag naar kansspelen niet te stimuleren. Zo zijn de uitbreiding van het aantal goede doelenloterijen en de privatisering van Holland Casino van de baan. Ook bestaat niet meer de intentie om de ruimte voor kansspelaanbod in de bestaande vergunningen te verruimen. Dit restrictievere beleid komt tot uiting in verschillende maatregelen die de laatste jaren van overheidswege zijn genomen. Als meest in het oog springende voorbeelden kunnen in dat verband dienen de afwijzing van het verzoek van de Staatsloterij om de GSM-loterij Sevens te mogen organiseren, de reactie op het voornemen van Holland Casino om mee te werken aan het televisieprogramma «Casinokings», hetgeen er uiteindelijk toe heeft geleid dat Casinokings geen doorgang heeft gevonden, en de afwijzing van het verzoek van De Lotto om deelname aan de instantloterij (tevens) via internet open te stellen. Voorts zijn er tal van voorbeelden van afgewezen verzoeken van de landelijke vergunninghouders om het spelaanbod te verruimen, dan wel de vergunningvoorwaarden in de door de vergunninghouders gewenste zin aan te passen.

De eind 2002 ingezette verscherping van het kansspelbeleid heeft ook invloed gehad op de omzetcotontwikkeling van de vergunninghouders. Zo is de omzet van de vergunninghouders in 2004 nauwelijks gegroeid ten opzichte van het jaar daarvoor, dit terwijl er in de jaren 1997 tot en met 2003 nog sprake was van een gestage omzetcotgroei. Het lijkt erop dat deze tendens zich voortzet in 2005. Het besef dat sprake is van een restrictief kansspelbeleid is ook doorgedrongen tot de vergunninghouders. Uit recente jaarverslagen van onder meer

¹ Besluit van 23 februari 2004 houdende overdracht van de zorg voor de Wet op de kansspelen (Stb. 78) en Besluit van 19 februari 2005 houdende overdracht van de zorg voor de Wet op de kansspelen (Stb. 97).

de Lotto en Holland Casino blijkt dat omzetgroei niet meer als primaire doelstelling wordt gezien.

Gedrags- en reclamecode kansspelen

Bij brief van 3 juni 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 24 036 en 24 557, nr. 301) heb ik de Kamer meegedeeld dat het aantal reclame-uitingen van de kansspel-aanbieders mij zorgen baart. Anderzijds heb ik aangegeven dat kansspelaanbieders, ook vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid, de mogelijkheid moeten hebben om reclame te maken om daardoor hun spelaanbod aan (potentiële) deelnemers kenbaar te maken. Daarbij is een zeker evenwicht van groot belang. Bij brief van 23 juni 2004 is de kansspelaanbieders gevraagd om de hoeveelheid reclame-uitingen fors te beperken en dit restrictieve reclamebeleid vorm en inhoud te geven door middel van een gedrags- en reclamecode van en voor alle kansspelaanbieders.

In de gedrags- en reclamecode moet onder andere tot uitdrukking komen:

- Op welke wijze de kansspelaanbieders zorgdragen voor een evenwichtig beleid ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten.
- Op welke wijze de aanbieders zorgdragen voor een evenwichtig beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.
- Welke maatregelen en voorzieningen de kansspelaanbieders treffen om onmatige deelname aan de door de aanbieders georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk tegen te gaan; deze maatregelen dienen zowel kwalitatieve als kwantitatieve beperkingen te bevatten ten aanzien van omvang en frequentie van het reclameaanbod.

Tevens zijn de kansspelaanbieders gewezen op mijn aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van wervings- en reclame-activiteiten.

Op 20 juni 2005 is de definitieve versie van de code ontvangen. De code is beoordeeld door het ministerie van Justitie en besproken met de vergunninghouders. De code zal nog op een aantal punten worden aangescherpt.

Voorts heeft Holland Casino besloten geen gebruik te maken van de optie haar sponsorcontract met de Eredivisie te verlengen. Als gevolg hiervan is de zichtbaarheid van Holland Casino op televisie vanaf medio 2005 aanzienlijk verminderd. Daarnaast is het totale reclame- en wervingsaanbod door de vergunninghouders in de afgelopen jaren verminderd.

Onderzoek kansspelverslaving

Het tegengaan van kansspelverslaving is één van de pijlers van het Nederlandse kansspelbeleid. Tot voor kort bestond geen duidelijk beeld over het aantal kansspelverslaafden. Algemeen werd aangenomen dat het aantal kansspelverslaafden ongeveer 70 000 bedroeg. Om een geactualiseerd en meer volledig beeld te krijgen in de omvang van dit probleem is in 2004 opdracht gegeven aan het Centrum voor Verslavingsonderzoek (CVO) te Utrecht om een onderzoek naar kansspelverslaving te doen. Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de omvang en de aard van kansspelverslaving in Nederland en aanbevelingen te doen voor eventuele aanscherping van het preventiebeleid kansspelverslaving. Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal kansspelverslaafden ongeveer 40 000 bedraagt. Meest risicovolle kansspelen zijn speelautomaten en de illegale kansspelen. De onderzoekers bevelen vooral aan voor de speelautomaten aanvullende maatregelen te nemen. In de beleidsbrief speelautomaten (Kamerstukken II 2004/05 24 557 nr. 54) zijn al aanvullende maatregelen aangekondigd. Deze maatregelen zullen, met een verbetering van de eenduidigheid in de aanpak van kansspelen en een eenduidig sanctiebeleid, worden verwerkt in de herziening van de Wet op de kansspelen. Het onderzoeksrapport wordt binnenkort aan de Tweede Kamer gezonden.

Toezicht en handhaving

Zowel het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden als de handhaving van de Wet op de kansspelen is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Omdat het toezicht versnipperd en weinig slagvaardig was, is besloten een nieuw toezichthoudend orgaan in te richten, dat gaat beschikken over een effectief en adequaat instrumentarium. Gelet op de directe beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het terrein van de kansspelen zal

dit nieuwe toezichthoudende orgaan in beginsel worden ondergebracht bij het ministerie van Justitie. Het orgaan zal beschikken over bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten (waaronder de bestuurlijke boete), waardoor de strafrechtketen zo veel mogelijk wordt ontlast. Het is de bedoeling dat het nieuwe orgaan operationeel zal worden met de inwerkingtreding van de herziene Wet op de kansspelen.

Reeds in 2002 is de intensivering van de handhaving van de Wet op de kansspelen ten opzichte van illegaal kansspelaanbod van start gegaan met het zogenoemde integrale handhavingsbeleid kansspelen. Hierbij gaat het om een combinatie van strafrechtelijke opsporing door de politie, vervolging door het openbaar ministerie, fiscaal optreden door de Belastingdienst, bestuursrechtelijk optreden door ministeries en gemeenten en zelfregulering door het bedrijfsleven. Door middel van deze integrale aanpak is een slagvaardige aanpak van illegaal kansspelaanbod mogelijk. Per illegaal kansspel wordt bekeken hoe en door welke instantie(s) effectief kan worden opgetreden. Een belangrijke aanwijzing dat het integrale handhavingsbeleid vruchten afwerpt, wordt geleverd door de succesvolle aanpak van illegale casino's. In 2002 zijn 25 (waarvan 13 zogenaamde «herstarts» betroffen) en in 2003 12 illegale casino's gesloten. De verwachting bestaat dat Nederland in 2005 geheel vrij van illegale casino's zal zijn. Een ander voorbeeld van het succes van het integrale handhavingsbeleid betreft de aanpak van zogenaamde internetgokzuilen.

Bij brief van 16 september 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 24 557, nr. 59) is het plan van aanpak voor de bestrijding van illegaal kansspelaanbod via internet aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarnaast wordt actie ondernomen ter beëindiging van verschillende vormen van illegaal aanbod via media en sms.

Regulering promotionele kansspelen

Sinds eind jaren negentig is sprake van een wildgroei van promotionele kansspelen, vooral in de media. Deze toename ging gepaard met een vervaging van de scheidslijn tussen werkelijke promotionele kansspelen en kansspelen die – onder andere door het sterk oplopen van de communicatiekosten – vooral met commercieel oogmerk werden aangeboden. Als gevolg hiervan is het wenselijk geacht het verbod op promotionele kansspelen niet op te heffen maar om promotionele kansspelen te reguleren. Gelet op de relatief lage risico's van promotionele kansspelen en om tegemoet te komen aan de behoefte bij het bedrijfsleven en de consument, is ervoor gekozen deze categorie kansspelen te onderwerpen aan een verlicht regime, namelijk dat van co-regulering. Uitgangspunt van dit regime is dat promotionele kansspelen vallen onder het wettelijk verbod, tenzij zij voldoen aan bepaalde randvoorwaarden. Aan die randvoorwaarden zal door alle betrokken partijen invulling worden gegeven in de vorm van een gedragscode. De gedragscode stelt onder andere grenzen aan de minimumleeftijd voor deelname, de hoogte van de uit te keren prijzen en de hoogte van de communicatiekosten. De code zal vermoedelijk op 1 januari 2006 in werking treden.

Speelautomatenbeleid

In de Nota kansspelen herijkt (Kamerstukken II, 1995/96, 24 557, nr. 1) kondigde het toenmalige kabinet beperkende maatregelen aan die specifiek op speelautomaten waren gericht, met name strengere normen voor speelautomaten en een restrictiever opstelplaatsenbeleid.

Het eerste voornemen is geëffectueerd door in het Speelautomatenbesluit 2000 de normen voor speelautomaten aan te scherpen, ten einde het risico van problematisch speelgedrag tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te beperken. Het tweede voornemen heeft geleid tot een verbod op kansspelautomaten in laagdrempelige horeca-gelegenheden (snackbars, clubhuizen, e.d.). Dit verbod is de voornaamste reden dat het aantal kansspelautomaten sindsdien fors is afgenomen.

In voornoemde derde voortgangsrapportage is een herziening van de regelgeving voor speelautomaten aangekondigd, waarbij het vooral gaat om vereenvoudiging en verduidelijking en verbetering van de handhaafbaarheid, maar niet om versoepeling. Ook wordt nagegaan of het mogelijk is om maatregelen te treffen om het verder naar elkaar groeien van speelhallen en

casino's te voorkomen. In de beleidsbrief speelautomaten (Kamerstukken II, 2004/05, 24 557, nr. 54) worden de contouren voor een nieuwe speelautomatentitel geschetst.

Holland Casino

De doelstellingen van het kansspelbeleid worden gediend met handhaving van het monopolie voor casinospelen. Het overheidsmonopolie is niet gericht op het verkrijgen van inkomsten voor de Staat. Naast het aanbieden van een legaal en betrouwbaar alternatief voor illegaal aanbod heeft het monopolie als doel te voorkomen dat er concurrentie tussen meerdere aanbieders van casinospelen ontstaat, die het aanbod vanwege hun winst oogmerk zoveel mogelijk willen uitbreiden.

Eind 2004 is ingestemd met twee nieuwe vestigingen van Holland Casino in gebieden waar nog nu geen legaal casinoaanbod is (de zogenaamde witte vlekken). Uitbreiding met twee nieuwe vestigingen kan een bijdrage leveren aan het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Het ligt immers voor de hand dat spelers een legaal en betrouwbaar casino verkiezen boven een illegaal alternatief. Gelet op het kwalitatief hoogwaardige preventiebeleid van Holland Casino wordt de doelstelling van het kansspelbeleid met een beperkte uitbreiding gediend. De effecten van beide nieuwe vestigingen zullen nauwlettend worden gevolgd en geëvalueerd. Op basis daarvan zal worden besloten of uitbreiding in de nog resterende witte vlekken wenselijk is.

De vorengenoemde maatregelen zijn er stuk voor stuk erop gericht het aanbod van kansspelen te beheersen en zo te reguleren dat rekening wordt gehouden met technologische en internationale ontwikkelingen. Hiermee is sprake van een Nederlands kansspelbeleid dat zowel restrictief als samenhangend is, niet alleen naar de letter maar ook naar de wijze waarop het wordt toegepast.

Jurisprudentie

De rechtspraak ondersteunt dit beleid (zie de hiervoor genoemde uitspraken). De Hoge Raad overweegt in zijn arrest van 18 februari 2005 dat het Nederlandse kansspelbeleid verenigbaar is met het EG-Verdrag en dat het oordeel dat het beleid van de Nederlandse overheid op het gebied van de kansspelen nog steeds een restrictief karakter heeft, niet onbegrijpelijk is. In aanmerking dient te worden genomen dat van een samenhangende en stelselmatige beperking van deelname niet noodzakelijkerwijs slechts sprake kan zijn indien elke verruiming van het gereguleerde aanbod achterwege blijft, aldus de Hoge Raad. De gedachte van beperking door kanalisatie van het aanbod kan in verband met technische en maatschappelijke ontwikkelingen een zekere verruiming van het aanbod en van reclame-uitingen verlangen. Bij de beperking gaat het er vooral om dat door een gereguleerd aanbod het gokken van (veel) beperkter omvang blijft dan de omvang die het gokken zonder het (nationale) stelsel van regulering zou aannemen (vergelijk rechtsoverwegingen 3.6.5 en 3.6.6. van het arrest van de Hoge Raad en de conclusie van AG Keus onder 2.43.).

De rechtbank Arnhem concludeert in haar vonnis van 31 augustus 2005 dat het Nederlandse kansspelbeleid, zoals dat mede is vastgelegd in het vergunningenstelsel van de Wet op de kansspelen niet strijdig is met artikel 49 EG-Verdrag en dat sprake is van een kansspelbeleid dat op samenhangende wijze de deelname aan kansspelen beperkt.

Vergroting van het aanbod

Met de Raad ben ik van oordeel dat het wetsvoorstel kan leiden tot een vergroting van de deelneming aan kansspelen. In onderdeel 3.3. van de memorie wordt dit ook als zodanig erkend. Anders dan de Raad meen ik evenwel dat dit geen afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van het kansspelbeleid. Hierboven is het spanningsveld tussen de beleidsdoelstellingen die met het kansspelbeleid worden nagestreefd reeds aan de orde geweest. Om het illegaal aanbod zoveel mogelijk tegen te gaan is het nodig in een passend, legaal aanbod te voorzien (kanalisatiegedachte). Dat legale aanbod mag anderzijds weer niet zo omvangrijk zijn dat een andere pijler van

het kansspelbeleid, het tegengaan van kansspelverslaving, in het gedrang zou komen. Tussen deze doelstellingen dient een evenwicht gevonden te worden. Ik ben van mening dat met dit wetsvoorstel, dat uitgaat van een beperkte opzet met één vergunninghouder gedurende een proefperiode, sprake is van een dergelijk evenwicht. Daarbij is van belang dat, hetgeen ook in de heersende jurisprudentie (Hoge Raad, rechtbank Arnhem) wordt bevestigd, de kanalisatiegedachte in verband met technische en maatschappelijke ontwikkelingen een zekere verruiming van het aanbod kan verlangen. Onderhavig wetsvoorstel, waarmee wordt voorzien in een betrouwbaar en legaal alternatief voor niet gereguleerde sites, past mijns inziens in de hiervoor geschetste kaders en het door mij voorgestane restrictieve kansspelbeleid.

De verwachting van de Raad dat het wetsvoorstel benadeling van andere kansspelaanbieders tot gevolg kan hebben, doordat een verschuiving in het totale aanbod plaatsvindt, wordt door mij niet gedeeld. Doel van de proef is het bieden van een legaal en betrouwbaar alternatief voor niet gereguleerde kansspelsites. Aansluitend op de proef wordt een evaluatieonderzoek uitgevoerd, waarvan onderdeel uitmaakt het verkrijgen van inzicht in de effecten van het legale aanbod op internet in relatie tot de doelstellingen van het kansspelbeleid (zie onderdeel 9 van de memorie van toelichting). In het kader hiervan zal ook worden gekeken naar de effecten van de proef voor het totale aanbod van kansspelen.

Evenredigheid van de voorgestelde beperking

Wat betreft de evenredigheid van de voorgestelde beperking tot één vergunninghouder merk ik het volgende op. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen volgt dat de noodzaak en evenredigheid van de getroffen regelingen binnen de beoordelingsvrijheid van de betrokken lidstaat valt, met dien verstande dat de gemaakte keuze niet onevenredig mag zijn aan de nagestreefde doelstellingen. De beperkingen van een regeling dienen dan ook in redelijke verhouding te staan tot de daarmee nagestreefde doelstellingen.

De rechtvaardiging voor een beperkte opzet met één vergunninghouder kan worden gevonden in het feit dat gedurende de proefperiode het aanbod van kansspelen wordt vergroot. Deze uitbreiding is te verenigen met de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid en de onderliggende kanalisatiegedachte, zolang het aanbod beperkt blijft. Het toestaan van het organiseren van kansspelen via internet gedurende de proefperiode aan één aanbieder past mijns inziens binnen deze beperkte opzet.

De doelstellingen van de internetproef, het beheerst en gecontroleerd ervaring opdoen met kansspelen via internet en de effecten hiervan, worden mijns inziens het beste gediend door Holland Casino gedurende de proefperiode het aanbod van kansspelen via internet te laten verzorgen. In onderdeel 3.3. van de memorie van toelichting is de keuze voor de aanbieder reeds toegelicht. Het feit dat het hier een aanbieder onder beheer van de Nederlandse overheid betreft, biedt maximale mogelijkheden voor het beheersen en controleren van kansspelen via internet gedurende de proef. Daarnaast heeft Holland Casino in de praktijk bewezen een effectief preventiebeleid ter voorkoming van kansspelverslaving te voeren. Voorts beschikt Holland Casino over ervaring met kansspelen via internet en is het aanbod in de fysieke wereld gemakkelijk om te zetten naar internet. Gelet hierop wordt Holland Casino in staat geacht om een betrouwbaar en aantrekkelijk legaal alternatief neer te zetten gedurende de proefperiode.

Op grond van het vorenstaande meen ik dat de conclusie gerechtvaardigd is dat het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die op grond van het Europees recht worden gesteld.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad om de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het voorstel nader te bezien en hierop in de toelichting nader in te gaan, is de memorie van toelichting overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

2. Handhaving

De toelichting is bescheiden op het punt van de handhaafbaarheid van het verbod op andere dan de door Holland Casino aan te bieden internetkansspelen en van de door de vergunninghouder in acht te nemen voorschriften. In geval van overschrijding van de speellimieten zal de vergunninghouder de speler «hierop dienen aan te spreken» (paragraaf 4.1.3). Hoewel inzending van een identiteitsdocument wordt gevraagd, zal dit «nooit geheel sluitend» kunnen zijn, «gelet op het anonieme karakter van het internet» (paragraaf 4.1.6), terwijl ook de mogelijkheid tijdig te reageren op het inzetten van (in totaal) grote bedragen, onzeker is. Aangekondigd wordt dat illegaal aanbod via het internet «voorzover mogelijk, wordt aangepakt» (paragraaf 8.3.2), maar de omvang en het fluïde karakter van dit aanbod zullen er niet toe kunnen leiden dat het wettelijke monopolie van de vergunninghouder daadwerkelijk wordt gehandhaafd. De Raad adviseert in de toelichting te verduidelijken waarom de regering de voorgestelde regeling toch voldoende doeltreffend acht om daarmee voor een periode van twee jaar te experimenteren.

Of het wetsvoorstel het beoogde effect zal hebben, hangt intussen niet alleen af van de mogelijkheid om op te treden tegen illegale internetkansspelen, al dan niet van buitenlandse origine, of onregelmatig gebruik van het legale aanbod. In de toelichting wordt immers ook de verwachting uitgesproken dat de betrouwbaarheid van het vergunde aanbod goklustigen ertoe zal brengen juist daarvan gebruik te maken. Voorzover deze benadering al hout snijdt – de evaluatie zal ook op dit punt inzicht moeten verschaffen – merkt de Raad op dat dit niet zonder meer leidt tot de conclusie dat beperking van het aanbod tot slechts één vergunninghouder zinvol is. De Raad adviseert dit nader af te wegen en in de toelichting opheldering te verschaffen.

2. Handhaving

Doeltreffendheid regeling

De wettelijke regulering van kansspelen via internet, waarmee een legaal en betrouwbaar alternatief voor niet gereguleerde kansspelsites ontstaat, gaat gepaard met een intensivering van de handhaving van kansspelen via internet. Onlangs is in nauw overleg met de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, het KLPD, de FIOD-ECD en Verispect B.V. (de toezichthouder op de speelautomatentitel) een plan van aanpak ter bestrijding van illegale kansspelen via internet afgerond. Bij brief van 16 november 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 24 557, nr. 59) is deze handhavingsstrategie aan de Tweede Kamer aangeboden. Het plan van aanpak bestaat uit drie onderdelen: het ontwikkelen van instrumenten en hulpmiddelen om illegaal aanbod en bemiddeling op te sporen door middel van het detecteren op het internet en te komen tot vervolging, het via voorlichting ontmoedigen van aanbod van en deelname aan illegale kansspelen op internet, en de aanpak van illegale aanbieders en tussenpersonen op basis van bestuursrecht, fiscaal recht, civiel recht en strafrecht. Het doel op korte termijn is het opbouwen van kennis en expertise voor de bestrijding van het illegale kansspelaanbod via internet. Op langere termijn zullen de ontwikkelde instrumenten een basis voor het structureel bestrijden van kansspelen via internet bieden. De voorgestelde regeling in combinatie met voornoemde handhavingstrategie vormt naar mijn mening een doeltreffend instrumentarium om een proef met kansspelen via internet uit te voeren.

Beperkte opzet gedurende de proefperiode

De Raad adviseert nader toe te lichten waarom het creëren van een legaal alternatief meebrengt dat het aanbod beperkt dient te blijven. Hierboven is in het kader van de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de voorgestelde regeling reeds ingegaan op de beperkte opzet van de internetproef. Om herhalingen te voorkomen wordt verwezen naar de passages over vergroting van het aanbod en de evenredigheid van de voorgestelde beperking, waaruit de rechtvaardiging voor een beperkte opzet van de proef blijkt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld.

3. Rechtsmacht

In paragraaf 8.3.2.2 van de toelichting wordt nader ingegaan op de strafrechtelijke handhaving van het illegaal aanbieden van kansspelen op internet. Hierbij zal het doorgaans gaan om buitenlandse aanbieders die een naar Nederlands recht verboden kansspelsite aanbieden. In de toelichting wordt gesteld dat Nederland rechtsmacht heeft ten aanzien van deze feiten indien de desbetreffende aanbieder zich mede richt op de Nederlandse markt. De toelichting noemt geen wettelijke bepaling op basis waarvan Nederland rechtsmacht heeft. Ook wordt niet ingegaan op de vraag wanneer nu kan worden gesproken van gerichtheid op de Nederlandse markt. De Raad acht het mogelijk Nederlandse rechtsmacht aan te nemen op grond van het territorialiteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht. Deze opvatting is ook in het ons omringende buitenland bekend.¹ Een feit wordt beschouwd in Nederland te zijn begaan indien Nederland de plaats is waar het gebruikte instrument zijn uitwerking heeft («leer van het instrument»)². Het internet kan worden gezien als het instrument. Het is daarbij niet relevant dat tevens een andere plaats kan gelden als plaats waar het feit is begaan («ubiquiteitsleer»)³. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met een uiteenzetting over Nederlandse rechtsmacht wanneer een buitenlandse aanbieder een naar Nederlands recht verboden kansspelsite aanbiedt op de Nederlandse markt en over de mate waarin het mogelijk is zulke feiten in internationale samenwerking doeltreffend op te sporen en te vervolgen. De Raad adviseert terzake een vergelijking te maken met de bevoegdheden voorzien in het gewijzigde wetsvoorstel computercriminaliteit II.⁴

De Raad adviseert de toelichting in deze zin aan te vullen.

3. Rechtsmacht

Nederlandse rechtsmacht

Met de Raad ben ik van mening dat Nederland rechtsmacht heeft ten aanzien van strafbare feiten die via het internet worden gepleegd op grond van het territorialiteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht. Een feit wordt beschouwd in Nederland te zijn begaan indien Nederland de plaats is waar de gedraging plaatsvindt («leer van de gedraging»), het gebruikte instrument zijn uitwerking heeft («leer van het instrument») of waar het gevolg intreedt («leer van het constitutieve gevolg»). Aangezien het internet kan worden opgevat als instrument, zal Nederland op grond van artikel 2 over rechtsmacht beschikken indien er sprake is van een op Nederland gericht kansspel via internet.

Uit de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel computercriminaliteit II (Kamerstukken II, 2004/05, 26 671, nr. 10) blijkt dat sprake kan zijn van gerichtheid op Nederland, ook al staat de informatie op buitenlandse servers. Als voorbeelden van gericht op Nederland worden in voornoemde nota naar aanleiding van het verslag aangemerkt de sites waarop de Nederlandse taal gekozen kan worden (hoewel ook de Engelse taal algemeen wordt aanvaard als de algemeen erkende en gebruikelijke computertaal), sites waarop een Nederlands contact wordt opgegeven, sites die in Nederland zijn te bezoeken zodat de daarop aangeboden goederen in Nederland te koop worden aangeboden en dergelijke.

¹ Zie de uitspraak van het Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg van 10 januari 2002 (bet-athome) en Christoph De Preter, Gokken via internet en andere communicatiemiddelen, Kluwer Mediarecht 2002, p. 18.

² Cleiren en Nijboer 2004 (T&C Sr), artikel 2 Sr, aant. 3.

³ Cleiren en Nijboer 2004 (T&C Sr), artikel 2 Sr, aant. 3. De ubiquiteitsleer houdt in dat een feit op meer dan één plaats kan worden begaan.

⁴ Kamerstukken 26 671.

De Hoge Raad heeft in voornoemd arrest van 18 februari 2005 specifiek aandacht besteed aan de gerichtheid van kansspelsites op Nederland. Bij de beantwoording van de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen verboden «gelegenheid geven» stelde de Hoge Raad voorop dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen. De verwezenlijking van de kanalisatiegedachte zou volgens de Hoge Raad ernstig worden bemoeilijkt wanneer de vanuit Nederland geopende mogelijkheid tot deelneming aan kansspelen via internet wel en de vanuit het buitenland geopende, mede op potentiële deelnemers in Nederland gerichte

mogelijkheid tot deelneming aan kansspelen via internet niet zou kunnen worden gekwalificeerd als gelegenheid geven in de zin van art. 1, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen.

Met de Hoge Raad ben ik van mening dat van hier te lande gelegenheid geven sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen *zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht*. In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van de software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland. Dit is reeds het geval is indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. Op dat moment is er sprake van hier te lande gelegenheid geven en begaat de organisator van het kansspel via internet een strafbaar feit.

Internationale samenwerking bij opsporing en vervolging

Zoals in onderdeel 8.3.2.1 van de memorie reeds is opgemerkt, is op dit moment geen sprake van samenwerkingsverbanden op Europees of mondiaal niveau op het gebied van kansspelen via internet. Wel zijn met de totstandkoming van het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (Trb. 2004, 290), ook wel aangeduid als het Cybercrime verdrag, de mogelijkheden voor de bestrijding van criminaliteit via internet en de mogelijkheden tot internationale samenwerking vergroot. De nationale strafwetgeving van de bij het Cybercrime verdrag aangesloten landen zal na ratificatie in verdergaande mate op elkaar zijn afgestemd, waardoor effectieve internationale samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit via internet, en dus ook in geval van illegale kansspelen via internet, mogelijk wordt gemaakt. Het strafvorderlijk deel van het Cybercrime verdrag omschrijft een aantal bevoegdheden die de landen in hun nationale wetgeving dienen toe te kennen aan de met opsporing van strafbare feiten belaste organen. In het kort weergegeven gaat het om de tijdelijke «bevrozing» van bepaalde opgeslagen maar vluchtige gegevens (artikel 16), de tijdelijke «bevrozing» en eventuele ontsluiting van verkeersgegevens (artikel 17), een bevel om specifieke computergegevens waaronder abonneegegevens te verstrekken (artikel 18), de bevoegdheid om computers en computergegevens te doorzoeken en eventueel in beslag te nemen c.q. te kopiëren (artikel 19), de verstrekking van verkeersgegevens (artikel 20) en de onderschepping van specifieke inhoudgegevens (artikel 21). In het gewijzigde wetsvoorstel Computercriminaliteit II wordt voorzien in de implementatie van genoemde bevoegdheden in de Nederlandse wetgeving (Kamerstukken II 2004/05, 30 036 (R1784), nr. 7).

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld.

4. Bijdrage VAN speelautomaten brancheorganisatie

In de toelichting wordt gesteld dat de VAN speelautomaten brancheorganisatie zal worden uitgenodigd een bijdrage te leveren aan de proef door het inbrengen van andere modaliteiten.¹ Toelichting behoeft of dit betekent dat kansspelen anders dan via de internetserver – bijvoorbeeld via SMS – «real time» op afstand zullen kunnen worden aangeboden. Wat de betrokkenheid van deze brancheorganisatie betreft blijft duister welke bijdrage van haar wordt verwacht en in hoeverre deze gevolgen heeft voor de inhoud van de aan Holland Casino te verlenen vergunning. Gezien het feit dat er slechts aan één aanbieder een vergunning zal worden verleend, is het niet zonder meer duidelijk wat men zich bij deze bijdrage moet voorstellen.

De Raad adviseert in de toelichting aan te geven wat het nut en de aard van de betrokkenheid van de VAN speelautomaten brancheorganisatie zullen kunnen zijn.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

4. Bijdrage VAN speelautomaten brancheorganisatie

De bijdrage van de VAN speelautomaten brancheorganisatie gedurende de proefperiode zal als volgt worden ingevuld. Holland Casino zal de ervaringen opgedaan met kansspelen via internet delen met de VAN speelautomaten brancheorganisatie. Daartoe worden de uitkomsten van tussentijdse evaluaties aan de gezamenlijke bij de VAN aangesloten exploitanten beschikbaar gesteld. Holland Casino zal onderzoeken of de hard- en software die door VAN-leden is ontwikkeld geschikt is om tijdens de proef te worden ingezet voor de internet-site. De ervaringen die daarmee worden opgedaan zullen deel uitmaken van de hiervoor genoemde evaluaties.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

5. Tijdelijkheid wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke regeling voor het aanbieden van kansspelen op het internet. Er zal een vergunning worden verleend voor de periode van twee jaar, die voor de duur van de evaluatie kan worden verlengd. De proef zal na twee jaar worden geëvalueerd en op basis daarvan zal besluitvorming plaatsvinden over een eventuele definitieve wettelijke voorziening voor het aanbieden van kansspelen op internet. Nu vooraf het tijdstip waarop de regeling kan komen te vervallen kan worden vastgesteld dient naar het oordeel van de Raad in het wetsvoorstel een concrete termijn te worden opgenomen waarbinnen de regeling komt te vervallen alsmede een daaraan gekoppelde evaluatiebepaling.¹ Tevens kan in artikel 27n de duur van de te verlenen vergunning aan een maximum worden gebonden. De Raad adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.

5. Tijdelijkheid wetsvoorstel

Nu vooraf het tijdstip waarop de regeling kan komen te vervallen kan worden vastgesteld ben ik met de Raad van mening dat in het wetsvoorstel een concrete termijn kan worden opgenomen waarbinnen de regeling komt te vervallen. In verband met de voorziene duur van de proef van twee jaar en de daaraan gekoppelde evaluatieperiode van één jaar, wordt de vervaltermijn bepaald op drie jaar. In verband hiermee wordt in artikel 27n de duur van de te verlenen vergunning op maximaal drie jaar vastgesteld. Tevens is het advies van de Raad om een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen overgenomen.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

¹ Aanwijzing 181 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.05.0285/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Memorie van toelichting

- Telkens «Europese Hof van Justitie» vervangen door: het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.
- In paragraaf 4.1.1, derde volzin, « te overleggen» vervangen door: over te leggen.
- In paragraaf 8.3.2.2.1 «Trb. 2004, PM» vervangen door «Trb. 2004, 290».
- Aan het slot van deze paragraaf tot uitdrukking brengen dat dit wetsvoorstel in 2005 bij nota van wijziging (26 671, nr. 7) ingrijpend is gewijzigd.
- In de eerste zin van paragraaf 11 «artikel 27h» vervangen door: artikel 27n.
- De tweede zin van deze paragraaf vervangen door «De kansspelbelasting wordt bij de vergunninghouder geheven.».