



Ministerie van Justitie

## Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand

Directie Wetgeving

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken  
t.a.v. directie Integratie Europa  
Postbus 20061  
2500 EB DEN HAAG

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Telefoon (070) 3 70 79 11  
Fax (070) 3 70 79 10  
[www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)

Onderdeel	Sector Staats- en bestuursrecht	Bij beantwoording de
Datum	17 februari 2006	datum en ons kenmerk
Ons kenmerk	5402903/06/6	vermelden. Wilt u slechts
Bijlage(n)	1	één zaak in uw brief
Onderwerp	Opmerkingen overeenkomstig artikel 8, lid 2, van Richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998, als gewijzigd door Richtlijn 98/48/EG inzake wijziging op de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet	behandelen.

Hierbij verzoek ik U een brief met de navolgende inhoud door te geleiden naar het Secretariaat-generaal van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

“Op 14 november 2005 heb ik uw brief van 11 november 2005 met opmerkingen overeenkomstig artikel 8, tweede lid, van de Richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998, als gewijzigd door Richtlijn 98/48/EG over de wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (kenmerk: kennisgeving 2005/388/NL) per e-mail ontvangen. De Commissie is van mening dat de beperkingen die voortvloeien uit het voorgestelde artikel 27m in het wetsvoorstel mogelijk verstrekkende gevolgen zullen hebben voor de vrijheid om diensten te verrichten die verband houden met kansspelen, zijnde diensten van de informatiemaatschappij, in de zin dat het volledige aanbod van gokdiensten en aanverwante promotionele diensten via internet door in een andere lidstaat gevestigde exploitanten met een vergunning wordt verhinderd. Met het oog hierop verzoekt de Commissie de Nederlandse autoriteiten maatregelen in overweging te nemen die minder beperkend zijn voor de intracommunautaire handel.

Met deze brief beantwoord ik de opmerkingen van de Commissie. Alvorens ik inhoudelijk reageer op de opmerkingen van de Commissie, zal ik eerst enige algemene opmerkingen maken. Aansluitend zal ik het Europeesrechtelijk kader op het terrein van de kansspelen, zoals dat mij voor ogen staat, weergeven. Daarna zal worden ingegaan op het Nederlandse vergunningstelsel, waarna enkele opmerkingen over de reikwijdte van het wetsvoorstel volgen. Vervolgens zal ik een inhoudelijke reactie op de opmerkingen van de Commissie geven, waarbij ik achtereenvolgens zal ingaan op de opmerkingen inzake gokdiensten in het licht van artikel 49 (e.v.) van het EG-Verdrag en de

jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof), promotionele diensten die verband houden met gokdiensten en promotionele spelen.

### *1. Algemene opmerkingen*

Voorafgaand aan de beantwoording van de opmerkingen van de Commissie zou ik mij eerst een procedurele opmerking willen veroorloven. Aan de Commissie is voorgelegd ter notificatie een wetsvoorstel houdende tijdelijke bepalingen inzake kansspelen via internet. Hiermee wordt beoogd te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998, als gewijzigd door richtlijn 98/48/EG. Voornoemde richtlijn omvat een verplichting tot notificatie van ontwerpen voor 'technische voorschriften'. Hieronder vallen voorschriften met betrekking tot producten, voorschriften met betrekking tot diensten van de informatiemaatschappij en de facto technische voorschriften. In het kader hiervan valt op dat de Commissie in haar reactie niet ingaat op (mogelijke) technische voorschriften. Voorts hebben de opmerkingen van de Commissie een bredere strekking dan de inhoud van het wetsvoorstel, dat immers ertoe strekt bij wijze van proef een legaal aanbod van kansspelen via internet mogelijk te maken. De Commissie gaat namelijk in op het huidige wettelijk kader inzake kansspelen in Nederland. Dit is met name het geval bij de opmerkingen inzake promotionele diensten die geen verband houden met gokdiensten en promotionele spelen, in het kader waarvan de Commissie de artikelen 1, onder a en b, van de Wet op de kansspelen ter discussie stelt. De vraag rijst of dergelijke opmerkingen niet buiten het bestek van de notificatieprocedure, zoals deze voortvloeit uit de richtlijn 98/34 EG, vallen. Te meer daar het wetsvoorstel op zichzelf voornoemd wettelijk kader niet aantast. De Commissie lijkt de aanmelding in het kader van Richtlijn 98/34/EG te hebben aangegrepen om het Nederlandse kansspelbeleid in volle omvang ter discussie te stellen. Naar het mij voorkomt is de notificatieprocedure daar niet voor bedoeld. Niettemin zal ik ook deze opmerkingen bij onderstaande reactie betrekken.

### *2. Europeesrechtelijk kader*

#### Europees wetgevingsbeleid inzake kansspelen

Vooropgesteld moet worden dat er geen EG-verordeningen of richtlijnen over kansspelen zijn. Eén 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. De Europese Commissie nam daarop een voorstel op dit gebied terug. Sindsdien is geen sprake geweest van harmonisatie van kansspelen. Kansspelen zijn ook uitdrukkelijk uitgesloten van de werkingssfeer van de e-commercerichtlijn (artikel 1, vijfde lid onder 3 derde streepje van Richtlijn 2000/31/EG). Nederland heeft zich steeds 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. Het standpunt om kansspelen niet te harmoniseren in Europees verband wordt gedragen door het overgrote deel van de overige lidstaten. Volgens beschikbare informatie (aankondiging van het voorzitterschap op de vergadering van de raads werkgroep met betrekking tot de dienstenrichtlijn op 7 juli 2005) hebben 23 lidstaten zich uitgesproken om kansspelen volledig van de reikwijdte van deze richtlijn uit te zonderen. In de laatst geconsolideerde tekst van de ontwerp-kaderrichtlijn is ook

bepaald dat kansspelen daarvan zijn uitgezonderd (Raadsdocument 15310/1/05/REV 1 van 21 december 2005, artikel 2, tweede lid, onder e). Voorts heeft het Europees Parlement in mei 2005 in een concept-rapport over de richtlijn voorgesteld om kansspelen van de reikwijdte van de richtlijn diensten uit te zonderen. In november 2005 heeft de IMCO-commissie van het Europees Parlement gestemd voor een amendement om kansspelen van de reikwijdte van de richtlijn uit te zonderen.

#### Vrij verkeer van diensten

Nu deze materie niet geharmoniseerd is, kunnen lidstaten in beginsel hun eigen kansspelbeleid voeren en wetgeving opstellen. De grenzen die aan de nationale beleidsruimte van de lidstaten worden gesteld, kunnen worden afgeleid uit artikel 49 (e.v.) EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van diensten, zoals uitgelegd door het Hof. Het Hof heeft in diverse uitspraken bevestigd dat de lidstaten grote vrijheid hebben ten aanzien van de wijze waarop zij kansspelen wensen te reguleren. De vaststelling van het gewenste beschermingsniveau behoort tot de beoordelingsvrijheid van de lidstaten. Lidstaten mogen een totaalverbod instellen of ervoor kiezen het aanbod aan kansspelen te reguleren. Daartoe mogen lidstaten ook monopolies voor kansspelen instellen (zaak Läärä C-124/97). Wel dienen de beperkingen van het vrij verkeer van diensten die hiermee worden gemaakt hun rechtvaardiging te vinden in dwingende redenen van algemeen belang. Blijkens de rechtspraak van het Hof zijn als zodanig aan te merken redenen van sociaal beleid en consumentenbescherming (tegenaan verslaving en verkwisting), fraudebestrijding en bescherming van de openbare orde (criminaliteit, risico's van bedrog). Tevens dienen de beperkingen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Uit de zaak Gambelli (C-243/01) vloeit nog voort dat wat de geschiktheid betreft van een bepaalde vorm van de beperking waarvoor een lidstaat heeft gekozen, deze ertoe dient bij te dragen dat de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt. Tot slot dienen deze beperkingen in elk geval zonder discriminatie te worden toegepast.

#### *3. Hoofddijnen van het Nederlandse kansspelbeleid*

Voor een goed beeld van de situatie in Nederland zet ik hieronder kort de hoofddijnen van het Nederlandse kansspelbeleid uiteen. Het Nederlandse kansspelbeleid, waarvan het wettelijk kader is vastgelegd in de Wet op de kansspelen, is van oudsher gebaseerd op de zogenaamde kanalisatiegedachte. Doel is het kanaliseren van de bij bepaalde groepen in de samenleving aanwezige speelzucht. In de tweede voortgangsrapportage kansspelen van 31 maart 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 24036 en 24 557, nr. 280), dat een kabinetsstandpunt inzake kansspelen bevat, zijn de beleidsdoelstellingen neergelegd. De Nederlandse overheid is van mening dat de kansspelmarkt niet als een normale economische markt te beschouwen valt. Deelname aan een kansspel kan leiden tot geldelijk gewin zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat. Mede hierdoor brengen kansspelen het risico van verslaving, fraude en bedrog met zich. Deze aspecten en bijverschijnselen van kansspelen rechtvaardigen de bijzondere aandacht van de overheid voor de kanspelsector.

Het Nederlandse kansspelbeleid kent onder meer de volgende uitgangspunten: het beteugelen van

de speelzucht en het beperken van de nadelige gevolgen van kansspelen door middel van (eenduidige) regels en (strikte) handhaving, de vraag naar kansspelen niet stimuleren en het continueren van overheidsinterventie en -betrokkenheid, waar nadelige effecten van kansspelen en kwetsbaarheid van de betrokken belangen dat vragen.

Hoofddoel van het kansspelbeleid is het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van gokverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Tussen de (sub)doelstellingen die met het kansspelbeleid worden nagestreefd zit een zekere spanning. Om te voldoen aan de klaarblijkelijke speelbehoefte en het illegale aanbod zoveel mogelijk tegen te gaan is het nodig in een passend legaal aanbod te voorzien. Dat legale aanbod mag anderzijds ook weer niet zo omvangrijk en opdringerig zijn dat andere pijlers van het kansspelbeleid - het tegengaan van kansspelverslaving en het beschermen van de consument - in het gedrang zouden komen. Tussen deze (sub)doelstellingen dient steeds een zeker evenwicht te worden gevonden. Hierin mag het Nederlandse beleid succesvol worden genoemd.

Het wettelijk kader inzake kansspelen is neergelegd in de Wet op de kansspelen. Ingevolge artikel 1, onderdeel a, van de Wet op de kansspelen, dat, zoals de Commissie terecht opmerkt, een brede werkingssfeer heeft, is het verboden om kansspelen te organiseren, tenzij hiervoor vergunning is verleend. Op grond van artikel 1, onder b, van de Wet op de kansspelen is het verboden in Nederland de deelneming aan kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend, hetzij een buitenlands kansspel te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben. Strafbaarstelling vindt plaats via artikel 31 van de Wet op de kansspelen en de Wet economische delicten. Ingevolge voornoemde wet kan in geval van overtreding van het verbod in artikel 1, onder a, van de Wet op de kansspelen een gevangenisstraf worden opgelegd van maximaal twee jaar of een geldboete van maximaal € 11.500. Op overtreding van het verbod in artikel 1, onder b, van de Wet op de kansspelen staat maximaal zes maanden hechtenis of een geldboete van maximaal € 11.500.

Het Nederlandse vergunningstelsel kent een gereguleerd aantal aanbieders, waaronder monopolies voor sportweddenschappen, casinospelen, een lotto, een instantloterij en een totalisator. Op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving dienen de kansspelvergunninghouders te voldoen aan strenge criteria, onder meer op het gebied van het voorkomen van fraude en misbruik, het voorkomen van kansspelverslaving en het waarborgen van een eerlijk spelverloop.

Kansspelvergunninghouders worden onderworpen aan strikt toezicht van overheidswege.

Het Nederlandse kansspelbeleid wordt op basis van het kabinetsstandpunt van 31 maart 2003 binnen het ministerie van Justitie verder uitgewerkt. Naast de voorbereiding van de internetproef zijn in het kader van het kansspelbeleid de afgelopen tijd door de Nederlandse overheid diverse activiteiten uitgevoerd, waaruit het restrictieve karakter van het Nederlandse kansspelbeleid naar voren komt. Zo is de verantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid de afgelopen jaren geconcentreerd bij het ministerie van Justitie, waardoor tot een slagvaardiger kansspelbeleid worden gekomen en het risico op belangenverstremgeling wordt verkleind. De vraag naar kansspelen wordt

niet gestimuleerd en verzoeken om uitbreiding van het spelaanbod worden niet gehonoreerd. Op initiatief van het ministerie van Justitie is door de vergunninghouders gewerkt aan een gedrags- en reclamecode kansspelen. Op 15 februari 2006 is een code in werking getreden, waarin vorm en inhoud wordt gegeven aan de politieke wens om de hoeveelheid reclame-uitingen fors te beperken. In 2005 is een onderzoek naar kansspelverslaving afgerond. Hierdoor is inzicht verkregen in de omvang van de kansspelverslaving (40.000 verslaafden in plaats van het geschatte aantal van 70.000). Naar aanleiding hiervan worden maatregelen voorbereid voor een aanscherping van het preventiebeleid voor kansspelen.

Om de wildgroei aan promotionele kansspelen te beperken en tegelijkertijd aan de behoefte van het bedrijfsleven en consumenten tegemoet te komen, is in overleg met het bedrijfsleven een gedragscode rond promotionele kansspelen tot stand gekomen en op 1 januari 2006 in werking getreden. Onder de randvoorwaarden van de code, die ertoe strekken de financiële risico's en risico's van kansspelverslaving voor consumenten te minimaliseren, is het organiseren van promotionele kansspelen toegestaan. 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 zal beschikken over een effectief en adequaat (bestuursrechtelijk) instrumentarium. Ook zijn maatregelen ten aanzien van speelautomaten ingevoerd, hetgeen heeft geleid tot aanscherping van de normen voor speelautomaten en een verbod voor kansspelen in laagdrempelige horeca-gelegenheden. De hiervoor genoemde maatregelen zijn er stuk voor stuk op gericht het aanbod van kansspelen te beheersen en te reguleren, waarbij rekening wordt gehouden met technologische en internationale ontwikkelingen.

#### *4. Reikwijdte van het wetsvoorstel*

Naar aanleiding van het verzoek van de Commissie om een volledige lijst te verstrekken van de diensten van de informatiemaatschappij waarvoor deze voorgestelde wijziging zal moeten gelden merk ik het volgende op.

Op dit moment voorziet de Wet op de kansspelen niet in vergunningverlening voor kansspelen via internet, waardoor er in feite een totaalverbod voor een dergelijke vorm van kansspelaanbod bestaat. Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid om vooralsnog één aanbieder gedurende een beperkte proefperiode toe te staan kansspelen via internet te organiseren. Met de voorgestelde wijziging wordt beoogd om het daadwerkelijk spelen van kansspelen via internet, het zogenaamde "e-gaming", mogelijk te maken. Het wetsvoorstel beoogt dus een activiteit mogelijk te maken die tot dusverre niet is toegestaan en is in zoverre als een verruiming aan te merken. Deze verruiming doet geen afbreuk aan het restrictieve en stelselmatige karakter van het Nederlandse kansspelbeleid, maar wordt vooral ingegeven door de noodzaak in te spelen op technologische ontwikkelingen, zoals het veelvuldig gebruik van internet.

Op grond van het wetsvoorstel zal aan Holland Casino worden toegestaan om gedurende een proefperiode kansspelen via internet te organiseren. Het gaat hier om kansspelen die gespeeld

worden middels een door de speler via internet in werking gesteld elektronisch proces, waarbij de kansbepaling onmiddellijk of vrijwel onmiddellijk na het in werking stellen van het spelproces geschiedt en de uitkomst van het spel wordt bepaald door de software, de zogenaamde 'random generator'. Van de vergunninghouder zal worden verlangd dat deze de kansspelen organiseert via een website. Dat wil zeggen dat de vergunninghouder de spelen via een server zal dienen aan te bieden. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de vergunninghouder kansspelen gaat organiseren die uitsluitend via de mobiele telefoon of andere telecommunicatiemiddelen aangeboden worden. De wijze waarop de speler de internetsite van de vergunninghouder benadert staat hem vrij. Dit kan zijn via een computer, maar ook door middel van andere telecommunicatiemiddelen, zoals de mobiele telefoon.

De voorgestelde wijziging maakt dus enkel die diensten van de informatiemaatschappij mogelijk, die een door Holland Casino middels een website aangeboden kansspel betreffen dat voldoet aan de voorgaande beschrijving. In de vergunning zullen de precieze spelvormen en de spelvoorwaarden nader worden uitgewerkt.

#### *5. Gokdiensten in het licht van artikel 49 (e.v.) van het EG-Verdrag en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie*

Met de Commissie ben ik van mening dat het Nederlandse vergunningstelsel, ook nadat de in het wetsvoorstel voorziene uitbreiding van het aantal vergunningen heeft plaatsgevonden, een beperking van het vrij verkeer van diensten in de zin van het EG-Verdrag oplevert. Anders dan de Commissie ben ik evenwel van mening dat deze inbreuk gerechtvaardigd kan worden op grond van dwingende redenen van algemeen belang. Zoals de Commissie terecht opmerkt zijn de beleidsdoelstellingen van de Nederlandse regering ten aanzien van de regulering en beheersing van kansspelen via internet gericht op het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Deze doelstellingen vormen tevens het uitgangspunt voor de internetproef. Om beheerst en gecontroleerd ervaring te kunnen opdoen met een nieuw fenomeen als kansspelen via internet is gekozen om eerst bij wijze van proef aanbod via internet toe te staan. Na de proef volgt een evaluatie (tenzij op voorhand blijkt dat de proef mislukt is). De ervaringen die met het aanbod van kansspelen via internet worden opgedaan, zullen antwoord geven op de vraag of het organiseren van kansspelen via internet kan voldoen aan de doelstellingen van het kansspelbeleid. Op grond daarvan zal besloten worden of structureel aanbod via internet kan worden toegestaan. Daarbij zal tevens de vraag aan de orde komen of het aanbod al dan niet dient te worden uitgebreid tot meer vergunninghouders.

De hiervoor genoemde doelstellingen van de internetproef passen mijns inziens binnen de doelstellingen die volgens het Hof een dwingende reden van algemeen belang kunnen opleveren en vormen een rechtvaardiging voor de beperkingen die met het wetsvoorstel worden gemaakt.

Onder verwijzing naar het Gambelli-arrest maakt de Commissie diverse opmerkingen waaruit twijfel blijkt aan de geschiktheid en de noodzakelijkheid van de beperkingen die met het wetsvoorstel worden gemaakt.

Zoals hierboven onder 4 reeds uiteengezet is, wordt in de Nederlandse Wet op de kansspelen het legale aanbod aan kansspelen door middel van een vergunningstelsel met een beperkt aantal aanbieders en het stellen van eisen aan het legale aanbod beperkt. In onderhavig wetsvoorstel wordt volledig bij deze uitgangspunten aangesloten. De als gevolg van het wetsvoorstel (extra) uit te geven vergunning voor het organiseren van kansspelen via internet vormt, mede gelet op het doel van de internetproef - het in een gecontroleerde omgeving ervaring opdoen met deze nieuwe vorm van kansspelaanbod als alternatief voor het ongereguleerd aanbod, alsmede gezien wat de eventuele effecten van deze vorm van aanbod zijn op de kansspelverslaving en het speelgedrag - is bij uitstek een geschikt middel om de doelstellingen van het kansspelbeleid te verwezenlijken.

Voorts blijkt uit de Gambelli-zaak dat de beperkingen die aan een dergelijk vergunningstelsel zijn verbonden op samenhangende en stelselmatige wijze worden toegepast. Of dit het geval is dient beoordeeld te worden in het kader van het geheel aan genomen maatregelen. Dienaangaande stel ik voorop dat het Gambelli-arrest moet worden gezien tegen de achtergrond van de toen in Italië geldende situatie, waarin enerzijds het legale aanbod fors was verruimd, met onder meer het doel de schatkist te spekken, maar anderzijds het meewerken en zelfs het deelnemen aan buitenlandse weddenschappen onder bedreiging van een strafsanctie werd verboden. De Nederlandse context is een geheel andere. In onderdeel 4 van deze brief heb ik een uiteenzetting van het Nederlandse kansspelbeleid op hoofdlijnen gegeven. Hieruit blijkt dat de maatregelen die in het kader van het Nederlandse kansspelbeleid worden genomen er stuk voor stuk op gericht zijn het aanbod van kansspelen te beheersen en te reguleren, waarbij tevens 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 dit daadwerkelijk wordt toegepast.

Dit standpunt is bevestigd in een aantal rechterlijke uitspraken, waarvan sommige betrekking hebben op het aanbieden van kansspelen via internet door aanbieders gevestigd in andere lidstaten. De Hoge Raad, de hoogste Nederlandse rechter, overweegt in een arrest van 18 februari 2005 (LJN: AR4841) dat het Nederlandse kansspelbeleid verenigbaar is met het EG-Verdrag. In aanmerking dient te worden genomen volgens de Hoge Raad dat van een samenhangende en stelselmatige beperking van deelname niet noodzakelijkerwijze slechts sprake kan zijn indien elke verruiming van het gereguleerde aanbod achterwege blijft. Volgens de Hoge Raad kan de doelstelling van kanalisatie onder omstandigheden zelfs meebrengen dat een zonodig uitgebreid en vernieuwd aanbod van legale kansspelen onder de aandacht van het publiek wordt gebracht als alternatief voor illegale kansspelen en kansspelen met een groter risico op kansspelverslaving. Bij de vraag of een bepaald (vergunning)stelsel de deelname aan kansspelen daadwerkelijk beperkt, 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.

De rechtbank Arnhem concludeert in haar eindvonnis van 31 augustus 2005 (LJN: AU1924) in een bodemprocedure dat het Nederlandse kansspelbeleid, zoals dat mede is vastgelegd in het vergunningstelsel 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. In een tussenvonnis had dit college daar nog bepaalde twijfels over geuit.

De opmerking van de Commissie dat uit de memorie van toelichting zou blijken dat het de Nederlandse regering hoofdzakelijk gaat om het verlies aan inkomsten, kan ik in het geheel niet plaatsen. Naar mijn mening wordt hiermee geen recht gedaan aan de beleidsdoelstellingen van de proef zoals deze uit de memorie van toelichting blijken. Immers, daarin is meerdere malen tot uiting gebracht dat de beleidsdoelstellingen van de Nederlandse regering ten aanzien van de regulering en beheersing van kansspelen via internet gericht zijn op het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Om beheerst en gecontroleerd ervaring te kunnen opdoen met een nieuw fenomeen als kansspelen via internet is gekozen voor een proef. Na evaluatie van de proef zal blijken of sprake kan zijn van een betrouwbaar en legaal alternatief dat de toets aan de doelstellingen van het kansspelbeleid kan doorstaan. Ter onderbouwing van de wenselijkheid van de wetswijziging is in de memorie van toelichting tevens een beeld geschetst van de huidige situatie met betrekking tot kansspelen via internet in Nederland. Uit onderzoeksgegevens van het KLPD en het onderzoeksinstituut Motivaction blijkt dat de kans dat iemand in Nederland in aanraking komt met kansspelen via internet niet gering is en dat een stijgende trend in de deelname aan kansspelen via internet valt waar te nemen. De zinsnede dat de bestedingen voor het jaar 2004 worden geschat op 144 miljoen euro, dient uitdrukkelijk in deze context te worden gezien. Hieruit de conclusie trekken dat het Nederlandse staat om de inkomsten te doen is, is naar mijn mening onjuist.

De Commissie merkt voorts op dat de memorie van toelichting stelt dat de nieuwe bepalingen inzake kansspelen die via internet worden aangeboden, tot doel hebben een legaal en betrouwbaar alternatief te bieden voor de *niet-gereguleerde kansspelsites*. De Commissie is van mening dat gok- en speldiensten in alle 25 lidstaten reeds zijn gereguleerd met het oog op de bescherming van dezelfde doelstellingen in het algemeen belang.

In reactie hierop wijs ik er nogmaals op dat er geen EG-verordeningen of richtlijnen over kansspelen zijn. Dat betekent dat de lidstaten beleidsruimte hebben op het gebied van de kansspelen. De grenzen die hieraan worden gesteld dienen, zoals ik hierboven in het kader van het Europeesrechtelijke kader ook al heb betoogd, worden afgeleid uit artikel 49 (e.v.) EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van diensten, zoals uitgelegd door het Hof. Hieruit blijkt onder meer dat lidstaten de vrijheid hebben om zelf het gewenste beschermingsniveau vast te stellen. Die beleidsruimte van de lidstaten kan ook betekenen dat een bepaalde lidstaat kansspelen (of categorieën van kansspelen) slechts in beperkte mate of helemaal niet reguleert. Maar zelfs als een kansspel is gereguleerd in een lidstaat waar de aanbieder is gevestigd (als ten minste is na te gaan waar dat is), dan volgt daaruit - gelet op de rechtspraak van het Hof - beslist niet dat andere lidstaten de betrokken diensten zonder meer zouden moeten aanvaarden. Of gok- en speldiensten in alle 25 lidstaten gereguleerd zijn, doet mijns inziens daarom niet ter zake. Overigens bestrijd ik dat in alle 25 lidstaten kansspelen via internet, waar het in voorliggend wetsvoorstel om gaat, gereguleerd zijn.



Volgens mijn informatie heeft slechts een minderheid van de lidstaten wet- en regelgeving inzake kansspelen via internet opgesteld. Zoals ik ook al in onderdeel 7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heb opgemerkt is van enige Europese of mondiale benadering van kansspelen via internet op dit moment geen sprake.

Voor alle duidelijkheid merk ik nog op dat met de zinsnede "niet-gereguleerde sites" wordt bedoeld op het feit dat voor het aanbieden van kansspelsites, die overigens ook hun oorsprong buiten de Europese Unie kunnen hebben, in Nederland op grond van de Wet op de kansspelen steeds een vergunning vereist is. Onder niet gereguleerde sites kunnen derhalve illegale en/of buitenlandse sites vallen, die al dan niet hun oorsprong kunnen hebben in de lidstaten of daarbuiten.

De Commissie stelt dat zij ten aanzien van het voorkomen van economische misdrijven en witwaspraktijken geen steekhoudende rechtvaardiging heeft kunnen vinden voor het uitgangspunt van de Nederlandse wetgever dat het noodzakelijk is alle grensoverschrijdende gokdiensten te beperken die worden aangeboden door dienstverrichters met een vergunning die legaal gevestigd zijn in een andere lidstaat en daar zijn onderworpen aan adequate controles. Een dergelijke mogelijke rechtvaardiging lijkt zelfs nog minder steekhoudend te zijn, volgens de Commissie, als men bedenkt dat in het kader van de communautaire wetgeving artikel 12 van de Witwasrichtlijn (91/308/EEG), als gewijzigd door Richtlijn 2001/79/EG, de lidstaten verplicht om de bepalingen van de richtlijn toe te passen op alle beroepen en categorieën van ondernemingen die zich bezighouden met werkzaamheden die in het bijzonder geschikt zijn om voor het witwassen van geld gebruikt te worden.

Dat exploitanten van internetspelen waarschijnlijk al verplicht zijn verdachte activiteiten te melden bij de eigen landelijke autoriteiten die bevoegd zijn voor de bestrijding van witwaspraktijken uit hoofde van de nationale wetgeving ter implementatie van Richtlijn 91/308/EEG, als gewijzigd door Richtlijn 2001/79/EG, die overigens met ingang van 15 december 2005 is ingetrokken bij Richtlijn 2005/60/EG, welke per dezelfde datum in werking getreden is (derde witwasrichtlijn) maakt dit niet anders. Ten eerste om dat Richtlijn 2005/60/EG in artikel 5 (evenals op grond van de eerdere richtlijnen het geval was) uitdrukkelijk de mogelijkheid bevat voor de lidstaten om strengere bepalingen aan te nemen of te handhaven om het witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen. Het betreft hier derhalve minimum-harmonisatie. Ten tweede omdat de doelstelling van het kansspelbeleid om illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan breder is dan het melden van witwaspraktijken alleen. Overigens heeft het Hof in alle kansspelarresten, waaronder ook het laatstelijk gewezen Gambelli-arrest, fraudebestrijding aanvaard als een dwingende reden van algemeen belang.

Voorts wijs ik erop dat naast het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit ook andere doelstellingen aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggen, te weten het tegengaan van kansspelslaving en bescherming van de consument. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat deze doelstellingen aanvaard worden als dwingende redenen van algemeen belang, die beperkingen van activiteiten met betrekking tot kansspelen kunnen rechtvaardigen.

De Commissie refereert aan het feit dat in het eindrapport van de werkgroep Wet op de kansspelen (Nieuwe ronde, nieuwe kansen (8 maart 2000)) een onafhankelijk Nederlands comité van deskundigen tot de conclusie is gekomen dat een beperking van het aantal aanbieders criminaliteit en illegale activiteiten niet voorkomt.

Zoals onder meer uit de eerder genoemde tweede voortgangsrapportage kansspelen van 31 maart 2003 op te maken valt, is het Nederlandse kabinet van mening dat het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit kan worden gediend één van de pijlers van het kansspelbeleid is. Het kabinet wordt hierin gesteund door het Nederlandse parlement. Illegale of criminele activiteiten worden wellicht niet volledig voorkomen, zij worden door de inrichting van een passend en gereguleerd legaal aanbod wel verminderd. Naast het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit liggen evenwel ook nog andere doelstellingen aan het kansspelbeleid ten grondslag. Het gereguleerde stelsel draagt immers ook bij aan de andere doelstellingen van het kansspelbeleid, zoals het tegengaan van kansspelverslaving en het beschermen van de consument. Door een gereguleerd aanbod van kansspelen blijft het gokken in zijn geheel van veel beperkter omvang dan de omvang die het zonder een nationaal stelsel van regulering zou aannemen. Dat is ook precies wat het Hof vraagt: een kansspelbeleid is geschikt als het aanbod wordt *beheerst*, hetgeen niet wil zeggen dat het aanbod ook moet worden teruggebracht. Terugdringen van het legaal aanbod kan illegaal aanbod juist in de hand werken.

De Commissie stelt voorts dat de beperkingen zoals die voortvloeien uit de voorgestelde nieuwe bepalingen in artikel 27(m+n) van de Wet op de kansspelen niet kunnen worden beschouwd als evenredig aan het beoogde doel. Uit de rechtspraak van het Hof 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. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat niet betekenen dat de eisen van die andere lidstaat onevenredig zijn. Juist waar bewust is afgezien van harmonisatie kunnen eventueel afwijkende beleidskeuzen van andere lidstaten niet van invloed zijn op het oordeel over de noodzaak en de evenredigheid van de getroffen regeling.

De Nederlandse overheid heeft uit een oogpunt van kanalisatie ervoor gekozen om een beperkt aanbod van legale kansspelen via internet als alternatief voor het illegale en/of buitenlandse aanbod te introduceren. Met een aantrekkelijk en betrouwbaar legaal aanbod van kansspelen via internet kan de goklust in goede banen worden geleid. Deze beperkte uitbreiding past in de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid en de onderliggende doelstellingen. Naar mijn mening is hiermee sprake van een evenredige maatregel, te meer daar het aanbod wordt gekoppeld aan een proefperiode en gedurende de internetproef zeer beperkt blijft.

Het voorgaande leidt mij tot de conclusie dat het wetsvoorstel verenigbaar is met artikel 49 (e.v.) van het EG-Verdrag, nu de beperkingen op het vrij verkeer van diensten die hiermee worden gemaakt

past binnen de door het Hof geschetste kaders op grond waarvan deze gerechtvaardigd kunnen worden door dwingende redenen van algemeen belang en deze noodzakelijk en evenredig zijn.

*6. Promotionele diensten die verband houden met gokdiensten*

De Commissie begrijpt dat een Nederlandse internetvergunning, afgegeven door de Minister van Justitie, een eerste vereiste is voor iedere exploitant die enige vorm van gokdiensten onder Nederlandse burgers wil promoten en dat het alle andere aanbieders van gokdiensten met een vergunning die in andere lidstaten zijn gevestigd, niet is toegestaan hun diensten naar Nederland te promoten krachtens artikel 1, onder b, van de bestaande Wet op de kansspelen. De Commissie is van mening dat de beperkende maatregelen die voortvloeien uit het voorgestelde artikel 27m, in combinatie met artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de kansspelen niet kunnen worden gerechtvaardigd door deze dwingende redenen, voorzover deze betrekking hebben op het promoten van en reclame maken voor gokdiensten, zijnde diensten die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten worden verricht.

In reactie hierop benadruk ik graag nogmaals dat de voorgestelde wijzigingen op zichzelf geen beletsel in het leven roepen voor promotie van en reclame voor kansspelen. Op grond van artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de kansspelen is het immers al verboden om de deelname aan kansspelen waarvoor in Nederland geen vergunning is verleend, te bevorderen. De Wet op de kansspelen biedt niet de mogelijkheid op dit verbod een uitzondering te maken door het verlenen van één of meer vergunningen voor dit doel.

Voorts breng ik in herinnering dat het blijkens Hof-rechtspraak tot de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten behoort om doelstellingen te formuleren die zij willen verwezenlijken en te bepalen welke middelen hun het meest geschikt lijken om deze doelstellingen te bereiken en te voorzien in meer of minder strenge maatregelen voor kansspelen. Op grond hiervan staat het de Nederlandse overheid vrij om een maatregel als de onderhavige te nemen, mits de inbreuk die hiermee wordt gemaakt op het vrij verkeer van diensten kan worden gerechtvaardigd op grond van dwingende redenen van algemeen belang en het een noodzakelijke en evenredige beperking betreft.

Ook in het geval van artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de kansspelen, acht ik dwingende redenen van belang aanwezig die een inbreuk op het vrij verkeer van diensten rechtvaardigen. Voornoemde bepaling hangt onlosmakelijk samen met het verbod in de Wet op de kansspelen om zonder vergunning een kansspel aan te bieden. Indien het verbod van de activiteit zelf is gerechtvaardigd en daarom Europeesrechtelijk is toegestaan, dient hetzelfde te gelden voor reclame ten gunste voor de betrokken activiteiten. Reclame voor illegale activiteiten kan per definitie niet worden toegestaan. Het omgekeerde, reclamebeperkingen voor op zichzelf legale goederen of diensten is wel denkbaar, zoals het (Europese) verbod op tabaksreclame toont. Zoals ik in onderdeel 4 van deze brief ook al heb betoogd, is het Nederlandse kansspelbeleid er van oudsher altijd op gericht geweest om de speelzucht te beteugelen. De verbodsbepaling van artikel 1,

onder b, van de Wet op kansspelen dient in dit licht te worden gezien. Het verbod kent een lange historie. De huidige redactie dateert uit 1964 (het moment waarop de huidige Nederlandse Wet op de kansspelen in werking is getreden), maar gaat terug tot de Loterijwet 1905 (artikel 2 onder 2<sup>o</sup>) (Stb. 171) en de Wet van 22 Juli 1814 (Stb. 86). Het bevorderingsverbod als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet op de kansspelen is sinds de totstandkoming van kansspelwetgeving onlosmakelijk verbonden geweest met en vormt een natuurlijk onderdeel van het verbod om kansspelen te organiseren, tenzij hiervoor vergunning is verleend. Vertaald naar de doelstellingen van het huidige kansspelbeleid past het verbod in het streven naar om de vraag naar kansspelen niet te stimuleren en het aanbieden van een aantrekkelijk en betrouwbaar legaal alternatief om de goklust in goede banen te leiden. Artikel 1, onder b, van de Wet op de kansspelen neemt dan ook een cruciale plaats in bij de handhaving van de Wet op de kansspelen en vormt als het ware een sluitstuk van het Nederlandse vergunningstelsel. Het bevorderingsverbod draagt mede bij aan een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid.

De doelstellingen die met dit artikel worden gediend passen binnen de kaders van de rechtspraak van het Hof op grond waarvan sprake is van dwingende redenen van algemeen belang. Door te verwijzen naar jurisprudentie van het Hof over reclame in het algemeen, miskent de Commissie naar mijn idee het feit dat het hier niet om een algemene reclamebeperking gaat, maar om een regeling die ziet op het reguleren en beheersen van *kansspelen*. De beperking die met dit artikel wordt gemaakt dient dan ook in de context van de kansspelen te worden gezien.

De stelling van de Commissie dat het verbod om reclame te maken voor buitenlandse kansspelen een belemmering vormt van de export van online en offline reclamediensten door Nederlandse kranten is in beginsel juist. Zoals ik hierboven heb betoogd geldt hier de zojuist genoemde regel dat de hoofdzaak de bijzaak volgt. De beperking die hiermee gemaakt wordt, kan gerechtvaardigd worden op grond van dwingende redenen van algemeen belang.

Bij het verbod van artikel 1, onder b, van de Wet op de kansspelen passen ten slotte twee opmerkingen. Ten eerste strekt dit verbod zich (uiteraard) niet uit tot kansspelen die buiten de (territoriale) werkingssfeer van de Wet op de kansspelen vallen. Voorts is voornoemd verbod gelijkkelijk van toepassing op binnenlandse kansspelen waarvoor in Nederland geen vergunning is verleend als buitenlandse kansspelen. Het vormt dus een maatregel zonder onderscheid die ook in de praktijk op niet discriminatoire wijze wordt toegepast.

### *7. Promotionele spelen*

De Commissie is voorshands van mening dat het voorgestelde artikel 27m, in combinatie met artikel 1, onderdelen a en b, van de Wet op de kansspelen, voorzover het betrekking heeft op het aanbieden en gebruiken van promotionele spelen, zijnde diensten die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten worden verricht, een inbreuk blijkt te betekenen op het bepaalde in de artikelen 3 en 6 van Richtlijn 2000/31/EG inzake elektronische handel. De uitsluiting van gokactiviteiten van de werkingssfeer van Richtlijn 2000/31/EG inzake elektronische handel (de e-commercerichtlijn) heeft alleen betrekking op

kansspelen, loterijen en weddenschappen, activiteiten *waarbij een geldbedrag wordt ingezet*. De Commissie wijst erop dat de bovengenoemde uitsluiting in de e-commercerichtlijn geen betrekking heeft op promotionele wedstrijden of spelen die tot doel hebben de verkoop van goederen of diensten te stimuleren en waarbij eventuele betalingen alleen worden gedaan voor de aankoop van de desbetreffende goederen of diensten. Op grond van het bepaalde in de artikelen 3 en 6 van de e-commercerichtlijn is het, volgens de Commissie, de Nederlandse regering dan ook niet toegestaan beperkingen op te werpen voor het vrij verrichten van diensten van de informatiemaatschappij, met inbegrip van promotionele diensten (op basis van gratis deelname of deelname bij aanschaf van een product of dienst).

Op grond van de huidige Wet op de kansspelen vallen (ook) promotionele kansspelen onder het algemene verbod van artikel 1, onder a. Dat betekent dat promotionele kansspelen verboden zijn, tenzij hiervoor vergunning wordt verleend. De Wet op de kansspelen bevat geen vergunningsmogelijkheid voor promotionele kansspelen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen kansspelen waarvoor een inleg vereist is of die volledig gratis zijn. Derhalve zijn alle promotionele kansspelen de facto nu nog verboden. Op dit punt zijn echter ontwikkelingen gaande. De afgelopen jaren is het aanbod van promotionele kansspelen sterk toegenomen. Die toename ging gepaard met een vervaging van de scheidslijn tussen werkelijk promotionele kansspelen en kansspelen die - onder andere door het sterk oplopen van de communicatiekosten - vooral met commercieel oogmerk werden aangeboden. De doelstellingen van het kansspelbeleid - het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en van illegaliteit en criminaliteit - vereisten in dit verband een gepaste reactie van de overheid. Gelet op de relatief lage risico's van promotionele kansspelen en om tegemoet te komen aan de behoefte bij het bedrijfsleven en de consument, heeft de Nederlandse overheid besloten om promotionele kansspelen in de nieuwe Wet op de kansspelen onder voorwaarden toe staan. Aan die voorwaarden wordt invulling gegeven in de vorm van een gedragscode (zie bijlage 1), die in overleg met het bedrijfsleven en consumentenorganisaties tot stand gekomen is en vooruitlopend op de herziening van de Wet op de kansspelen met ingang van 1 januari 2006 in werking is getreden. De gedragscode stelt onder andere grenzen aan de minimumleeftijd voor deelname, hoogte van de uit te keren prijzen en hoogte van de communicatiekosten. Bij de herziening van de Wet op de kansspelen zal de gedragscode van een wettelijke grondslag worden voorzien.

De Nederlandse overheid heeft destijds geen wijzigingen doorgevoerd in de Wet op de kansspelen naar aanleiding van de e-commercerichtlijn, nu deze niet van toepassing is op gokactiviteiten waarbij een geldbedrag wordt ingezet zoals loterijen en weddenschappen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie zal alsnog bezien worden of er reden is om hiertoe over te gaan voorzover het de uitzondering op de algemene uitzondering voor kansspelen voor promotionele kansspelen waarvoor geen geldbedrag wordt ingezet betreft.

#### *8. Conclusie*

Met bovenstaande reactie is mijns inziens aangetoond dat zowel met het wetsvoorstel als het

Nederlandse vergunningstelsel een gerechtvaardigde beperking gemaakt wordt op het vrij verkeer van diensten, als bedoeld in artikel 49 e.v. van het EG-Verdrag, nu er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang die passen binnen de kaders van de Hof-rechtspraak. Voorts roept het wetsvoorstel geen nieuwe beperkingen op ten opzichte van de bestaande situatie. De internetproef past volledig in het Nederlandse vergunningstelsel, dat erop gericht is het legaal aanbod op stelselmatige en samenhangende wijze te reguleren. Of nadere aanpassing van de Nederlandse kansspelwetgeving inzake promotionele kansspelen aan de e-commercerichtlijn geboden is, zal nog nader worden bezien. Dit staat echter los van genoemd wetsvoorstel. Ik acht dan ook geen omstandigheden aanwezig om aan het verzoek van de Commissie om maatregelen te nemen die minder beperkend zijn voor de intracommunautaire handel tegemoet te komen."

Gaarne ontvang ik een afschrift van de uitgaande brief ten behoeve van het Ministerie van Justitie (directie Wetgeving, sector Staats- en bestuursrecht).

De Minister van Justitie,