

Vergaderjaar 2009–2010

**24 557**

**Kansspelen**

**Nr. 117**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2010

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van 8 december 2009 over kansspelen (Kamerstuk 24 557, nr. 116) heb ik toegezegd de Kamer mijn reactie te zullen sturen op het advies van de landsadvocaat inzake het ontplooiën van nevenactiviteiten door Holland Casino. Naar aanleiding van die toezegging bericht ik u, mede namens de Minister van Financiën, het volgende.

### **Aanleiding**

Eind 2008 gaf Holland Casino de Minister van Financiën en mij te kennen het wenselijk te vinden in de toekomst over te gaan tot een vernieuwing van het casinoconcept. Door een vernieuwing van het casinoconcept kan volgens Holland Casino beter worden ingespeeld op de veranderende behoefte van de consument en kan beter worden voldaan aan de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het Nederlandse kansspelbeleid. Het vernieuwde casinoconcept zou er kort gezegd op neerkomen dat het interieur, van onder andere de speel- en horecaruimten, aanzienlijk wordt vernieuwd en er meer ruimte komt voor horeca-faciliteiten zoals een centrale bar en restaurants. Medio 2009 heeft Holland Casino aan ambtenaren van de ministeries van Financiën en van Justitie een presentatie gegeven van het vernieuwde casinoconcept. Tijdens de presentatie hebben onze medewerkers meegedeeld dat de landsadvocaat advies zou worden gevraagd over met name de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het vernieuwde concept. Mede naar aanleiding van het algemeen overleg van 8 december 2009 is de adviesaanvraag uitgebreid, waarbij de landsadvocaat naast bovengenoemde vraag is verzocht een algemeen kader te schetsen van de ruimte die Holland Casino heeft voor het verrichten van nevenactiviteiten.

## Het advies van de landsadvocaat

In zijn advies beschrijft de landsadvocaat aan de hand van enkele scenario's in hoeverre een verbreding van het werkterrein van Holland Casino verenigbaar is met het Europese en het nationale recht. Ook betreft hij het kansspelbeleid bij de vraag of bepaalde opties beleidsmatig haalbaar zijn.

De landsadvocaat stelt voorop dat een monopolie voor kansspelen, zoals in Nederland voor onder andere casinospelen, volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie als zodanig goed te rechtvaardigen is. Ook memoreert hij de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 14 maart 2007 (LJN: BA0670) waarin expliciet geoordeeld is dat de exclusieve vergunning voor casinospelen in Nederland niet discriminerend is, een geschikt middel is om de speelzucht te beperken, proportioneel is en (daarom) gerechtvaardigd is.

Een belangrijk element bij de vraag naar de Europeesrechtelijke houdbaarheid van een bepaald scenario vormt volgens de landsadvocaat «het Gambelli-criterium», dat inhoudt dat wordt getoetst of een bepaalde toegepaste beperking van het kansspelaanbod «samenhangend en stelselmatig» is. Daarvan zou geen sprake zijn als de overheid aan de ene kant het aantal vergunningen op grond van dwingende redenen van algemeen belang sterk beperkt, maar anderzijds een expansief en niet restrictief beleid voert – door bijvoorbeeld op grote schaal reclame toe te staan – opdat de schatkist daar baat bij heeft.

Op grond van dit criterium komt de landsadvocaat tot het oordeel dat een uitbreiding van het aantal casino's of van de hoeveelheid reclame voor casinospelen onwenselijk is. Het is volgens de landsadvocaat echter wel mogelijk de kwaliteit van het aanbod te verhogen en het aanbod aantrekkelijker te maken, zolang het speelaanbod en de hoeveelheid reclame daarvoor in zijn totaliteit niet wordt vergroot. Met andere woorden: innovatie van het bestaande casinoconcept is Europeesrechtelijk gezien wel mogelijk.

Voor de vraag in welke mate nevenactiviteiten toelaatbaar zijn bij innovatie van het bestaande casinoconcept, merkt de landsadvocaat het volgende op.

Innovatie kan zich in verschillende vormen voordoen, variërend van een revitalisering van bestaande casino's tot een transformatie van casino's in complete uitgaanscentra waarin ook hotels, clubs dan wel andere vormen van vermaak zijn ondergebracht. Op een glijdende schaal tussen beide varianten is niet precies aan te geven waar zich het omslagpunt bevindt van wat Europeesrechtelijk toelaatbaar is. De eerste variant, revitalisering van de bestaande casino's, zou niet op Europeesrechtelijke bezwaren stuiten, ook als in de bestaande casino's meer dan voorheen plaats wordt ingeruimd voor horecafaciliteiten of als er een (klein) theater wordt ingericht.

In het geval sprake zou zijn van transformatie tot complete uitgaanscentra zou gesteld kunnen worden dat het gokken «te aantrekkelijk» wordt gemaakt, hetgeen volgens de landsadvocaat in Europa discussie zou kunnen opleveren over de vraag of dit nog wel te verenigen is met een restrictief kansspelbeleid.

Bovendien is een dergelijke ontwikkeling volgens de landsadvocaat niet in lijn met het beleid dat het kabinet tot op heden met betrekking tot nevenactiviteiten voert. In dat verband wijst de landsadvocaat op verschillende antwoorden op Kamervragen waarin ik heb aangegeven welke nevenactiviteiten toelaatbaar zijn. Die antwoorden komen er kort gezegd op neer Holland Casino binnen haar vestigingen activiteiten mag verrichten die

verband houden met of ten dienste staan aan het organiseren van speelcasino's, waarbij primair gedacht moet worden aan horeca-activiteiten. De ontwikkeling en exploitatie van hotels, disco's, clubs, grote theaters en wellness centra worden niet als ondersteunende activiteiten aangemerkt en worden derhalve als niet toelaatbare nevenactiviteiten beschouwd.

Resumerend komt het oordeel van de landsadvocaat erop neer dat een revitalisering van het bestaande casinoconcept, waarbij de speelmogelijkheden aantrekkelijker worden gemaakt en waarin meer ruimte wordt ingeruimd voor horecafaciliteiten (zoals restaurants en bars) en zelfs plaats is voor een theater (van beperkte omvang), niet op Europeesrechtelijke, mededingingsrechtelijke of beleidsmatige bezwaren hoeft te stuiten, onder het voorbehoud dat het bestaande speelaanbod en reclameaanbod niet toeneemt. Wel mag er in – of in plaats van – het huidige reclameaanbod ruimte worden gemaakt om het nieuwe casinoconcept bekend te maken.

De Minister van Financiën en ik onderschrijven het advies van de landsadvocaat en hebben Holland Casino dan ook meegedeeld te kunnen instemmen met de verdere uitwerking van het vernieuwde casinoconcept.

Nadat helderheid is verkregen over de financiering van de plannen van Holland Casino zal de Minister van Financiën voorts invulling geven aan zijn toezegging de Tweede Kamer per brief te informeren over de nieuwe strategie en de financiële gevolgen daarvan voor de Staat als aandeelhouder.

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