

Vergaderjaar 2005–2006

24 557

Kansspelen

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2005

1. Inleiding

Bij brief van 16 september 2005, kenmerk 05-JUST-B-80, ontving ik het verzoek van de vaste commissie voor Justitie om de Kamer een voortgangsrapportage over het kansspelbeleid te zenden. De commissie verzocht mij in die rapportage aan te geven op welke wijze ik de aan de Kamer gedane toezeggingen gestand zal doen. Bij deze voldoe ik aan beide verzoeken. Begin dit jaar zond ik u een uitgebreide voortgangsrapportage¹, waarna u nog een aantal brieven over afzonderlijke kansspelonderwerpen heeft ontvangen. Ook vond op 28 juni 2005 een algemeen overleg over het kansspelbeleid plaats (24 557, nr. 56). In voorliggende voortgangsrapportage zal ik aansluiten bij de nog openstaande onderwerpen van de vorige voortgangsrapportage. Daarbij ga ik tevens in op de toezeggingen, gedaan tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie op 28 juni jongstleden. Zoveel mogelijk plaats ik de onderwerpen in het kader van de herziening van de Wet op de kansspelen (Wok)

2. Herziening Wet op de kansspelen

De Wok is sinds zijn inwerkingtreding in 1964 vele malen gewijzigd en aangevuld. Dit heeft geleid tot inconsistente en ontoegankelijke regelgeving. Mede daarom wordt binnen mijn ministerie gewerkt aan de algehele herziening van de Wok. Met deze herziening wordt tevens de uitwerking van een aantal beleidsvoornemens, zoals beschreven in de tweede voortgangsrapportage, tevens kabinetsstandpunt, kansspelen van 31 maart 2003², vastgelegd in regelgeving.

2.1. Uniformering vergunningvoorwaarden

Voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid is het noodzakelijk de inconsistente en ontoegankelijke regelgeving en daarmee de vergunningvoorwaarden voor kansspelen te herzien. Uitgangspunt

¹ TK, 2004–2005, 24 557 en 29 800 VI, nr. 47.

² TK, 2002–2003, 24 036 en 24 557, nr. 280.

hierbij is dat voor alle kansspelen zo veel mogelijk gelijke voorwaarden gelden. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden bij de looptijd van vergunningen, met uitzondering van de beide overheidsmonopolies Holland Casino en de Staatsloterij die beschikken over vergunningen voor onbepaalde duur. Gegeven de grote variatie in de aan te bieden kansspelen is het niet mogelijk daaraan volledig gelijke voorwaarden te stellen. Voor vergelijkbare kansspelen worden voorwaarden opgesteld, die waar mogelijk uniform zijn en waar nodig tot maatwerk kunnen leiden. Over de voorgenomen (vergunning)voorwaarden vindt regelmatig overleg plaats met de houders van meerjarige vergunningen. De uitkomsten daarvan vinden hun neerslag in de nieuwe Wet op de kansspelen. In deze wet worden ook consistente regelingen met betrekking tot kleine kansspelen, prijsvragen, puzzelacties en promotionele kansspelen opgenomen. Ook hierover vindt afstemming plaats met betrokkenen. Het wetsvoorstel zal binnenkort voor consultatie worden rondgezonden.

2.2. Voorwaarden aan de verdeling van loterijgelden

In mijn brief van 4 januari 2005¹ en mijn antwoorden op de daarover door de Kamer gestelde vragen² heb ik u geïnformeerd over de voorwaarden die ik aan de verdeling van kansspelopbrengsten wil verbinden. In de herziene Wok zal voor deze verdeling en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor vergunninghouders een wettelijke basis opgenomen worden. Ik heb de houders van meerjarige vergunningen voor kansspelen ten behoeve van goede doelen verzocht mij voor 1 mei 2006 hun beleidsplannen met betrekking tot de verdeling van kansspelgelden toe te zenden. Over de voortgang vindt regelmatig overleg plaats tussen deze vergunninghouders en mijn ministerie.

2.3. Het reguleren van promotionele kansspelen

Promotionele kansspelen vallen onder het algemeen verbod voor het aanbieden van kansspelen. Al geruime tijd is overleg gevoerd met een grote, divers samengestelde groep van (branche)organisaties om te komen tot coregulering van deze spelen. Uitgangspunt daarbij is dat de promotionele kansspelen onder het verbod blijven vallen tenzij zij voldoen aan bepaalde randvoorwaarden. Aan deze randvoorwaarden wordt invulling gegeven door een gedragscode. De gedragscode is vrijwel gereed. Ik streef ernaar de gedragscode, vooruitlopend op de herziening van de Wok, per 1 januari 2006 in werking te laten treden. Ik verwacht u de gedragscode volgende maand te kunnen toezenden.

2.4. Gedrags- en reclamecode

In vervolg op mijn daartoe strekkend verzoek, hebben de gezamenlijke kansspelvergunninghouders een gedrags- en reclamecode opgesteld. Doel van deze code is te komen tot een restrictiever reclamebeleid. Naar verwachting wordt de reclamecode eind november door de Reclame Code Commissie aanvaard, waarna de code uiterlijk 1 januari 2006 in werking kan treden. Ik verwacht de gedrags- en reclamecode binnenkort aan de Kamer te kunnen zenden. Bij de herziening van de Wok wordt een regeling opgenomen ter uitvoering en handhaving van het restrictieve reclamebeleid. Hieraan wordt invulling gegeven door middel van coregulering.

2.5. Nevenactiviteiten

Verschillende kansspelaanbieders voeren naast hun hoofdactiviteit ook andere activiteiten uit. Onder hoofdactiviteit versta ik in dit verband het op betrouwbare en transparante wijze organiseren van het in de betreffende vergunning omschreven kansspel in Nederland, met aandacht voor het

¹ TK, 2004–2005, 24 036 en 24 557, nr. 309.

² TK, 2004–2005, 24 557, nr. 51.

voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en mede ter voorkoming van illegaliteit en criminaliteit. Activiteiten die niet van essentieel belang zijn voor de uitvoering van de hoofdactiviteit, maar daarmee wel een relatie hebben, worden beschouwd als nevenactiviteiten. Voor het uitvoeren van deze nevenactiviteiten bestond tot nu toe geen eenduidige regeling. Ter voorbereiding van de nieuwe Wok zijn beleidsregels opgesteld die het voor de kanspelaanbieders mogelijk maken onder strikte voorwaarden nevenactiviteiten uit te voeren. Uitgangspunt daarbij is dat die activiteiten in overeenstemming moeten zijn met de doelstellingen van het restrictief kansspelbeleid en met de Nederlandse en Europese mededingingsregels. De regeling nevenactiviteiten zal binnenkort in werking treden. In de herziene Wok wordt een basis hiervoor opgenomen.

2.6. Uitwerking beleidsbrief speelautomaten

In de beleidsbrief speelautomaten¹ heb ik maatregelen aangekondigd ter vereenvoudiging en verduidelijking van de regelgeving op dit gebied. Dit moet ook leiden tot een verbetering van de handhaafbaarheid. De uitwerking van deze maatregelen, die nadrukkelijk geen versoepeling van de regelgeving beoogt, vindt zijn neerslag in het wetsvoorstel ter herziening van de Wok.

Bij brief van 12 september 2005² zond ik u de uitkomsten van een nader onderzoek naar het exacte aantal speelautomatenhallen. Dit onderzoek leidde opnieuw tot de conclusie dat er geen aanwijzing is voor wildgroei in het aantal speelautomatenhallen. Ik blijf de ontwikkelingen op dit terrein echter nauwlettend volgen. Daartoe laat ik bij de registratie van speelautomatenhallen meer gegevens bijhouden, zoals het aantal seizoenhallen, het aantal meerspelers en het aantal spelersplaatsen (inclusief meerspelers).

2.7. Toezicht en handhaving

Tot de herziening van de Wok behoort ook de inrichting en positionering van de diverse kansspeltaken, waaronder het toezicht. Op 31 maart 2003 heb ik de Kamer in de tweede voortgangsrapportage geïnformeerd over het voornemen tot concentratie van het kansspelbeleid en de uitvoering hiervan bij ondergetekende. Bij Koninklijke Besluiten van 23 februari 2004³ en 19 februari 2005⁴ is deze concentratie geëffectueerd. Het beheer van de beide overheidsmonopolies, Holland Casino en de Staatsloterij, is opgedragen aan de Minister van Financiën. Daarmee is een strikte scheiding tussen beleid en beheer aangebracht. Hiermee is tevens een decennialange discussie over de toedeling van de verantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid beëindigd. Zoals ik de Kamer heb toegezegd⁵, zal ik bij de positionering van de toezichtstaken de standpunten van de Kamer hierover meewegen.

Het integrale handhavingsbeleid wordt voortgezet en waar nodig verder geïntensiveerd. Hierbij gaat het om een combinatie van bestuursrechtelijk optreden door ministeries en gemeenten, fiscaalrechtelijk optreden door de Belastingdienst en FIOD-ECD, strafrechtelijke opsporing door de politie, vervolging door het Openbaar Ministerie en civielrechtelijk optreden door kansspelvergunninghouders. Zoals toegezegd tijdens eerdergenoemd algemeen overleg heb ik met het College van Procureurs-generaal de mogelijkheden tot intensivering van de handhaving van de Wok besproken. Het College heeft aangegeven hiertoe bereid te zijn.

Op 16 september jongstleden⁶ zond ik u het rapport Kansspelen op internet van het KLPD en de voorgenomen aanpak met betrekking tot kansspelen via internet. Inmiddels is aan deze aanpak invulling gegeven

¹ TK, 2004–2005, 24 557, nr. 54.

² TK, 2005–2006, 24 557, nr. 58.

³ Stb 2004, 78.

⁴ Stb 2005, 97.

⁵ TK, 2003–2004, 29 200 IXB, enz., nr. 29.

⁶ TK, 2005–2006, 24 557, nr. 59.

en zijn afspraken gemaakt over de verdere uitvoering en de verdeling van verantwoordelijkheden. Het KLPD is begonnen met het inventariseren van internetsites met kansspelen. Zodra deze inventarisatie is afgerond, zullen de gevonden websites worden beoordeeld. De komende maanden worden aanbieders en «hostingproviders» in voorkomende gevallen door het ministerie van Justitie schriftelijk op de hoogte gesteld van het feit dat zij handelen in strijd met de Wok en wat de mogelijke consequenties daarvan zijn.

3. Wetsvoorstel kansspelen via internet

Om een legaal en betrouwbaar alternatief te bieden voor het ongereguleerde aanbod van kansspelen op internet zal na wetswijziging, bij wijze van proef, een gelimiteerd aanbod van kansspelen via internet worden toegestaan. Over de opzet en uitvoering van deze proef heb ik al enkele keren met de Kamer van gedachten gewisseld. Naar aanleiding van een vraag tijdens het algemeen overleg op 28 juni jl. zond ik u op 19 september jl. een brief¹ waarin ik ben ingegaan op mogelijke verwachtingen die de afgelopen jaren bij aanbieders van kansspelen, waaronder de VAN Speelautomaten Brancheorganisatie, zijn gewekt over deelname aan de internetproef. Ik kwam daarin tot de conclusie dat noch de vergunninghouders noch de VAN gerechtvaardigde verwachtingen kunnen ontleenen aan door de overheid geuite voornemens met betrekking tot de internetproef, voor zover die de strekking hadden dat vergunning zou worden verleend aan alle landelijke vergunninghouders en aan speelautomatenexploitanten.

Op 22 april 2005² zond ik u al een uiteenzetting over de juridische implicaties indien besloten zou worden tot een proef met meer dan één aanbieder. Het wetsvoorstel³ dat de proef met het legaal aanbieden van kansspelen via internet mogelijk maakt, is onlangs aan de Kamer aangeboden.

4. Onderzoek kansspelverslaving

Om een volledig beeld van de kansspelverslaving te krijgen heb ik het Centrum voor Verslavingsonderzoek in Utrecht opdracht gegeven daarnaar een grootschalig onderzoek uit te voeren. Ik heb u de resultaten van het onderzoek voorzien van mijn reactie op 17 november jl. toegezonden.

5. Jurisprudentie

In de derde voortgangsrapportage heeft u een overzicht ontvangen van recente jurisprudentie op het terrein van kansspelen.

Op 5 september 2005⁴ zond ik u het eindvonnis van de rechtbank Arnhem in de zaak van de Stichting de Nationale Sporttotalisator tegen Ladbrokes Ltd. In het vonnis oordeelt de rechtbank dat het Nederlandse kansspelbeleid niet discriminerend is, dat het de deelname aan kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze beperkt en dat het niet disproportioneel is. De rechtbank concludeert vervolgens dat het Nederlandse kansspelbeleid niet strijdig is met artikel 49 van het EG Verdrag.

6. Resterende toezeggingen

Ingevolge uw verzoek heb ik de staatssecretaris van Financiën gevraagd u te informeren over de gang van zaken bij de procedure tegen de Staatsloterij («Sevens»). Bij brief van 29 september 2005⁵ heeft hij aan dit verzoek voldaan. Op het tijdens het algemeen overleg ingebrachte punt van de bonussen voor de leden van de raad van bestuur van Holland Casino is de staatssecretaris ingegaan bij zijn brief van eveneens 29 september 2005⁶.

¹ TK, 2005–2006, 24 557, nr. 60.

² TK, 2004–2005, 24 557, nr. 53.

³ TK, 2005–2005, 30 362, nrs. 1 t/m 4.

⁴ TK, 2005–2006, 24 557, nr. 57.

⁵ TK, 2005–2006, 24 557, nr. 62.

⁶ TK, 2005–2006, 24 557, nr. 61.

7. Tot slot

Uit het voorgaande blijkt dat er dit jaar opnieuw grote vooruitgang is geboekt met de uitvoering van de voorgenomen beleidswijzigingen. De uitwerking van veel onderwerpen vindt haar neerslag in de herziening van de Wok. Deze herziening is in gevorderd stadium van voorbereiding. Voor de onderwerpen die niet op deze wetswijziging kunnen wachten (een regeling voor promotionele kansspelen, de gedrags- en reclamecode en het legaal aanbieden van kansspelen op internet) heeft u inmiddels of zult u binnenkort mijn voornemens ontvangen.

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