

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

Onderdeel	sector Staats- en bestuursrecht
Datum	12 juli 2006
Ons kenmerk	5429586/06/6
Onderwerp	Ingebrekestelling 2002/5443

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief 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.

"1. Inleiding

Op 4 april 2006 heeft de Commissie de Nederlandse regering een ingebrekestelling gezonden, waarin de Commissie de aandacht van de Nederlandse regering vestigt op enkele bepalingen in de Wet op de kansspelen die volgens de Commissie onverenigbaar lijken met het grondbeginsel van vrije dienstverrichting in de zin van artikel 49 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-verdrag), welke op 10 april 2006 ontvangen is.

De Commissie is van oordeel dat Nederland, door beperkingen op te leggen op het geven van gelegenheid tot en het bevorderen van deelneming aan kansspelen, tenzij de bevoegde autoriteiten hiervoor een vergunning hebben verleend krachtens de artikelen 1, onder a en b, en 3, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 49 van het EG-Verdrag niet is nagekomen. Daarbij wordt een relatie gelegd met het aanbieden van sportwedenschappen (artikelen 15 en 16 van de Wet op de kansspelen).

De Commissie verzoekt krachtens artikel 226 van het EG-Verdrag binnen twee maanden na ontvangst van de brief om een reactie. Na een daartoe strekkend verzoek van de Nederlandse regering op 2 juni 2006 is de antwoordtermijn verlengd tot 10 augustus 2006.

Onderhavige brief strekt ertoe de Nederlandse reactie op het standpunt van de Commissie weer te geven. Geconstateerd wordt dat de opmerkingen van de Commissie zich concentreren op het

Nederlandse kansspelvergunningstelsel. Voor een goed beeld van de Nederlandse situatie met betrekking tot kansspelen zal in deze brief eerst worden ingegaan op de onderzochte bepalingen en de wijze van regulering van kansspelen in Nederland en de overwegingen die (van oudsher) hieraan ten grondslag liggen. Tevens zal het actuele Nederlandse kansspelbeleid op hoofdlijnen worden weergegeven. Vervolgens wordt een reactie gegeven op de opmerkingen van de Commissie, waarna besloten wordt met een conclusie.

2. Onderzochte wettelijke bepalingen

De Commissie maakt in haar brief van 10 april 2006 opmerkingen over de artikelen 1, onder a en b, en 3 eerste lid, van de Wet op de kansspelen. Tevens wordt een relatie gelegd met de artikelen 15 en 16 van de Wet op de kansspelen. Voornoemde artikelen luiden als volgt:

Artikel 1, onderdelen a en b

Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:

- a. gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend;
- b. de deelneming hetzij aan een onder a bedoelde gelegenheid, gegeven zonder vergunning ingevolge deze wet, hetzij aan een overeenkomstige gelegenheid, gegeven buiten het Rijk in Europa, te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben

Artikel 3, eerste lid

1. Tenzij deze wet anders bepaalt kan voor een gelegenheid als in artikel 1, onder a, bedoeld vergunning worden verleend, indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen. De vergunning wordt verleend door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de aanwijzing van de winnaars zal geschieden, indien de prijzen en premies gezamenlijk geen grotere waarde hebben dan EUR 4500 en bij een grotere waarde door Onze Minister van Justitie.

Artikel 15

1. Tot het organiseren van sportprijsvragen kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel.
2. Onder sportprijsvragen worden verstaan prijsvragen, welke erop zijn gericht deelnemers uitslagen van tevoren aangekondigde sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te doen raden of voorspellen.
3. Indien een of meer der aangekondigde sportwedstrijden op de bepaalde dag geen doorgang vinden, kan voor de niet gespeelde wedstrijden een vervangende uitslag gelden.
4. Aan de deelnemers aan een sportprijsvraag kan tevens gelegenheid worden gegeven tot deelneming aan een kansspel waarbij de volgnummers van de deelnamebewijzen aan de sportprijsvraag de lotnummers vormen.

Artikel 16

1. Onze Ministers van Justitie en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kunnen met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor een door hen te bepalen duur vergunning verlenen tot het organiseren van sportprijsvragen.
2. De opbrengst van een prijsvraag - na aftrek van de prijzen en kosten - komt ten goede aan de belangen, die de rechtspersoon beoogt te dienen met het aanleggen en houden van sportprijsvragen.

3. Van de gezamenlijke opbrengst van de ingevolge deze titel en titel IVa georganiseerde kansspelen wordt, gerekend over een kalenderjaar, ten minste 47,5% bestemd voor uitkering aan prijzen.

3. De regulering van kansspelen in Nederland

Algemeen

De regulering van kansspelen in Nederland is van oudsher gebaseerd op de zogenaamde kanalisatiegedachte. Telkens wanneer dreigt dat het publiek naar illegale kansspelen wordt gezogen, wordt gereageerd met een passend legaal aanbod van kansspelen, waarmee enerzijds kan worden voldaan aan de klaarblijkelijke speelbehoefte door een legaal alternatief te bieden voor het illegale aanbod, terwijl anderzijds het aanbod kan worden beperkt tot de bestaande behoefte en voorkomen kan worden dat door concurrentie die vraag verder wordt gestimuleerd. Op het moment dat er legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, is er voor goklustigen weinig of geen aanleiding meer om te kiezen voor illegaal aanbod vanwege alle daarmee samenhangende onzekerheden. Het feit dat het legaal aanbod omgeven is met allerhande waarborgen ter bescherming van de speler maakt het aantrekkelijker om voor het wettelijk toegelaten aanbod te kiezen. Het legale aanbod dient daarbij voldoende attractief en bekend te zijn om spelers ertoe te brengen juist daarvan gebruik te maken. Voorts geldt bij de regulering van kansspelen als uitgangspunt dat de concurrentiestrijd zoveel mogelijk wordt beperkt en dat de speelzucht niet wordt uitgebuit voor particulier gewin, maar de opbrengst van kansspelen ten goede komt aan het algemeen belang.

Voorgeschiedenis

De huidige Wet op de kansspelen dateert uit 1964 en kent een lange voorgeschiedenis. Om de kennelijk bij het publiek bestaande speelzucht te kanaliseren werd in Nederland vanaf de 19^e eeuw voorzien in een wettelijk gereguleerd aanbod van kansspelen, waarmee kon worden voldaan aan de klaarblijkelijke speelbehoefte door een legaal alternatief voor het illegale aanbod. Al in het Soeverein Besluit van 22 juli 1814, nr. 69 (Stb. 86) stonden bepalingen die overeenkomen met de huidige artikelen 1 en 3 van de Wet op de kansspelen. Ook de Loterijwet 1905 (Stb. 171) kende dergelijke bepalingen.

De Loterijwet 1905 vormt een belangrijke basis voor de huidige Wet op de kansspelen. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uit 1903 (Kamerstukken 1902/03, 213, nr. 3) liet de regering zich destijds bij de totstandkoming van de Loterijwet vooral leiden door de volgende overweging.

“(…) terwijl het niet aanleggen van en nog minder het deelnemen in elke loterij reeds op zich zelf als onzedelijk mag worden gebrandmerkt, de speelhartstocht als zoodanig en nog veel de exploitatie daarvan, ook van overheidswege strenge veroordeeling verdienen. De exploitatie van dien speelhartstocht en daardoor dien hartstocht zelf zooveel mogelijk te beteugelen is een openbaar volksbelang, evenzeer als de intooming van de volksdrankzucht en de exploitatie daarvan”.

Uit deze passage kan de conclusie worden getrokken dat het moreel verwerpelijk werd geacht om te spelen om geld en dat de speler tegen uitbuiting van de speelzucht beschermd diende te worden.

De doelstellingen van de Loterijwet 1905 waren blijkens de memorie van toelichting de volgende: de bescherming van het individu tegen bedrog en misleiding bij loterijen, de bescherming van het individu tegen baatzuchtige exploitatie van zijn speellust en de tempering van de speellust zelf bij het individu, ook als gevolg van de vermindering en wegnemen van de daartoe geboden gelegenheid. In het licht hiervan werd een algemeen verbod om kansspelen te organiseren ingesteld, tenzij hiervoor vergunning was verleend. Voorts werd een verbod op het bevorderen van kansspelen waarvoor geen vergunning was verleend geïntroduceerd. Vanuit de gedachte dat het spelen om geld afkeurenswaardig was en de speelzucht niet diende te worden uitgebuit voor particulier gewin, werd in de Loterijwet 1905 tevens bepaald dat de opbrengst van kansspelen ten goede diende te komen aan het algemeen belang. Dit begrip werd niet gedefinieerd. Uit de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1902/03, 213, nr. 3) blijkt dat onder het algemeen belang in ieder geval gerekend werd een liefdadig doel of het bevorderen van wetenschap of kunst of andere algemene belangen.

De Loterijwet 1905 is van kracht geweest tot 1964. Midden jaren 50 bleek dat de wet aan een herziening toe was, met name omdat de speelbehoefte bij het publiek toenam, de wetgeving in onvoldoende waarborgen voorzag om te voorzien in de mogelijkheid van kanalisatie en er onduidelijkheid bestond over de wettelijke mogelijkheid om uitwassen tegen te gaan. Omdat de behoefte aan sportwedenschappen toenam en wegens juridische onduidelijkheden over de mogelijkheid om dit onder de Loterijwet 1905 toe te staan, werd in 1961 voorzien in een tijdelijke regeling met betrekking tot sportprijsvragen in de Loterijwet 1905 (Stb. 312). Bij de instelling van deze tijdelijke regeling werd eveneens recht gedaan aan de van oudsher bestaande voorwaarde om de opbrengsten van kansspelen - en dus ook van sportprijsvragen - ten goede te laten komen aan het algemeen belang.

De huidige Wet op de kansspelen, die dateert uit 1964, wordt eveneens gekenmerkt door een kanaliserende opvatting. Enerzijds werd met de totstandkoming van deze wet een oplossing gevonden om de toenemende speelzucht te kanaliseren. Anderzijds werd hierin rekening gehouden met de bezwaren van morele en sociale aard tegen elke verdere uitbreiding van het kansspel aanbod.

Bij de totstandkoming van de Wet op de kansspelen werd de tijdelijke titel met betrekking tot sportprijsvragen overgenomen in Titel III. Daarbij werd door het toenmalige kabinet als voorwaarde gesteld dat deze regeling inzake sportprijsvragen diende te passen binnen de kanalisatiegedachte.

Zowel aan de aanbodzijde als de vraagzijde bleef de "markt" nadien in beweging. Voorts speelden technische ontwikkelingen een rol. Diverse malen werd de Nederlandse overheid geconfronteerd met aanbod dat niet aan de eisen voldeed. Telkens volgde wijzing en aanvulling van de Wet op de kansspelen in reactie op de veranderingen in de Nederlandse kansspelmarkt. Een zich uitbreidend illegaal aanbod werd tegengegaan door het legale kansspel aanbod uit te breiden. Agressieve en riskante kansspelen werden gereguleerd om de (zwakkere) spelers te beschermen. Voorbeelden zijn de introductie van de casinotitel in de Wet op de kansspelen in 1974 (Wet van 2 juli 1974, Stb. 441),

op grond waarvan de vestiging van casino's in Nederland mogelijk werd, en de uitbreiding van de Wet op de kansspelen met een speelautomatentitel in 1985 (Wet van 25 november 1985, Stb. 600). Op dit moment is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (Kamerstukken II 2005/06, 30 362, nr. 2) bij het parlement aanhangig.

Fondsenwerving voor het algemeen belang (de 'goede doelen') is altijd een private activiteit geweest. Met de geleidelijke uitbreiding van het legale kansspelaanbod groeide ook het belang dat fondsen ten behoeve van het algemeen belang, waaronder de sportsector, bij deze fondsen hebben. Niet omdat de overheid de financiering vermindert, maar omdat de financiering sinds mensenheugenis plaatsvindt uit particuliere bronnen, waaronder kansspelorganisaties.

Uit het voorgaande blijkt dat het gereguleerde aanbod van kansspelen in Nederland een zeer lange voorgeschiedenis kent en is gebaseerd op de gedachte dat de klaarblijkelijk bij het publiek bestaande speelbehoefte zoveel mogelijk gekanaliseerd dient te worden. Daarbij geldt als uitgangspunt dat, gelet op het moreel verwerpelijke karakter van kansspelen en ter bescherming van de speler, de speelzucht niet wordt uitgebuit voor particulier gewin, maar dat de opbrengst van een kansspel ten goede komt aan het algemeen belang.

Vergunningstelsel

Aan het huidige vergunningstelsel in de Wet op de kansspelen ligt het algemeen verbod om kansspelen te organiseren, tenzij hiervoor vergunning is verleend van artikel 1, onderdeel a, van de Wet op de kansspelen te grondslag. Op grond van artikel 1, onder b, van de Wet op de kansspelen is het voorts 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.

De mogelijkheid om vergunning te verlenen voor het organiseren van een kansspel is geregeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Op dit moment zijn op grond hiervan drie vergunningen met een geldigheidsduur van vijf jaar verleend aan de Nationale Postcodeloterij, de BankGiro Loterij en de Sponsor Loterij. Daarnaast worden jaarlijks door het Ministerie van Justitie ongeveer 75 vergunningen voor incidentele goede doelenloterijen met een prijzengeld van meer dan € 4500 verleend. Op gemeentelijk niveau worden jaarlijks vele vergunningen verleend voor goede doelenloterijen met een prijzenpakket van minder dan € 4500. Hierbij valt te denken aan de jaarlijkse loterij van een plaatselijke sportvereniging.

Eén van de vereisten waaraan moet worden voldaan om een vergunning te krijgen op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen is dat de opbrengst van een kansspel ten goede komt aan het algemeen belang. Dit begrip is niet gedefinieerd, maar uit de wetsgeschiedenis, de praktijk van de vergunningverlening alsmede de jurisprudentie kan de conclusie worden getrokken dat algemeen belang inhoudt: een niet particulier belang.

Op grond van de artikelen 5 en 6 van de Wet op de kansspelen kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden. In het Kansspelenbesluit worden die voorschriften verder uitgewerkt. Artikel 2, onderdeel b, van dit besluit bepaalt dat de opbrengst van de door de vergunninghouder verkochte deelnemingsbewijzen wordt afgedragen aan bij of krachtens de vergunning aangewezen begunstigden en dat de afdracht ten minste 50 % van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen bedraagt.

De vergunning bevat 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. Op grond van artikel 7 van de Wet op de kansspelen is het een vergunninghouder verboden om de vergunningvoorschriften te overtreden. Kansspelvergunninghouders zijn onderworpen aan strikt toezicht van overheidswege.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, eerste volzin ("tenzij deze wet anders bepaalt"), van de Wet op de kansspelen zijn uitzonderingen op de vergunningverlening conform artikel 3 mogelijk. Deze uitzonderingen worden gemaakt in de artikelen 4 (premieleningen), 7b (winkelweekacties) 7c (kleine kansspelen), 8 (staatsloterij), 14a (instantloterij), 15 (sportprijsvragen), 23 (totalisator), 27a (lotto), 27g (casinospelen), prijsvragen (28) en titel VA (speelautomaten).

De Wet op de kansspelen voorziet derhalve in een gereguleerd aantal aanbieders, waaronder monopolies voor sportweddenschappen, casinospelen, een lotto, een staatsloterij, een instantloterij en een totalisator.

De Commissie concludeert terecht dat voor het organiseren van sportprijsvragen ingevolge artikel 15 van de Wet op de kansspelen slechts één vergunning kan worden verleend. Deze vergunning voor sportprijsvragen wordt sinds 1961 verleend aan de Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto). De opbrengst van dit kansspel dient ingevolge artikel 16 van de Wet op de kansspelen ten goede te komen aan instellingen werkzaam ten algemenen nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid. Tevens bepaalt artikel 16 het prijzenpercentage. Dit bedraagt ten minste 47,5 %. Op grond van artikel 21 van de Wet op de kansspelen kunnen via de vergunning voorschriften worden gesteld aan de organisator en het spelaanbod. Dit gebeurt in de Beschikking Sporttotalisator. Daarin worden onder meer de begunstigden bepaald. Uit het jaarverslag van het College van toezicht op de kansspelen over 2005 blijkt dat van de netto-opbrengst in 2005 73,5% naar de sector sport- en lichamelijke vorming ging. Een deel ging rechtstreeks naar de sportverenigingen. Het resterende bedrag was bestemd voor NOC*NSF (Nederlands Olympisch Comité, Nederlandse Sport Federatie). De overige 26,5 % van de netto-opbrengst ging naar de sector cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid. Deze werden verdeeld over het Prins Bernhard Cultuur Fonds, het Oranje Fonds en de Stichting Fondsenwervingsacties Volksgezondheid.

De strafbaarstelling van het overtreden van de Wet op de kansspelen 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. Overtreding van de vergunningvoorschriften kan de vergunninghouder komen te staan op maximaal zes maanden hechtenis of een geldboete van maximaal € 11.500.

Het Nederlandse kansspelbeleid

In de tweede voortgangsrapportage kansspelen van 31 maart 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 24 036 en 24 557, nr. 280), dat een kabinetsstandpunt inzake kansspelen bevat, zijn de actuele beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid omschreven. 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 daardoor 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 kansspelsector.

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 kansspelverslaving, bescherming 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 evenwel 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 evenwicht te worden gevonden. Vandaar ook dat Nederland de exploitatie van kansspelen voor particulier gewin uitsluit (behalve bij speelautomaten) alsook de concurrentie tussen gelijksoortige kansspelen. In het verlengde daarvan wordt de reclame daarvan via een code beheerst.

Op dit moment wordt het Nederlandse kansspelbeleid op basis van voornoemd kabinetsstandpunt van 31 maart 2003 binnen het Ministerie van Justitie uitgewerkt en uitgevoerd. De afgelopen jaren zijn 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 sinds 2005 geconcentreerd bij het Ministerie van Justitie, waardoor tot een slagvaardiger kansspelbeleid wordt 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.

In 2005 is een onderzoek naar kansspelverslaving afgerond. Mede door het restrictieve beleid is het

aantal verslaafden gedaald naar 40.000, terwijl zo'n tien jaar eerder dat aantal werd geschat op 70.000. Om tot een verdere vermindering te komen worden maatregelen voorbereid voor een verdere aanscherping van het preventiebeleid voor kansspelen.

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. Hiertoe is inmiddels een wetsvoorstel tot partiële wijziging van de Wet op de kansspelen (Kamerstukken II 2005/06 30 362, nr. 2) aangeboden aan het parlement. 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.

Om de wildgroei aan promotionele kansspelen te beperken en tegelijkertijd aan de behoefte van het bedrijfsleven en consumenten tegemoet te komen, is vanaf 2003 in overleg met het bedrijfsleven gewerkt aan een gedragscode met betrekking tot promotionele kansspelen. Deze is 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. Hierdoor is bijvoorbeeld het aantal illegale casino's gereduceerd van 50 tot 0. 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 in 2000 aanvullende 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. Met het oog op de doorlopende technologische ontwikkelingen op het gebied van speelautomaten wordt gewerkt aan een techniekonafhankelijke regulering van speelautomaten.

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.

Reclamebeleid

Op initiatief van het ministerie van Justitie is sinds 2004 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. Vooruitlopend op de invoering van deze code hebben de vergunninghouders sinds 2003 hun reclame-aanbod verminderd.

Herziening Wet op de kansspelen

Voor de uitvoering van diverse activiteiten in het kader van het kansspelbeleid is wetswijziging noodzakelijk. Daartoe is, naast voornoemde partiële herziening van de Wet op de kansspelen in verband met de internetproef, momenteel een algehele herziening van de Wet op de kansspelen in

voorbereiding. De algemene doelstellingen van het kansspelbeleid, het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het beschermen van de consument, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit vormen het uitgangspunt bij deze herziening.

4. Beperkingen van het vrij verkeer van diensten en beoordeling van noodzaak en evenredigheid

Hieronder ga ik in op de opmerkingen van de Commissie met betrekking tot een mogelijke onverenigbaarheid van de Nederlandse Wet op de kansspelen met het grondbeginsel van vrije dienstverrichting in de zin van artikel 49 van het EG-Verdrag.

Beperkingen van het vrij verkeer van diensten

De Commissie refereert aan het feit dat het haar bekend is dat verscheidene in andere lidstaten gevestigde vergunninghoudende aanbieders op grond van de Wet op de kansspelen worden beperkt in het aanbieden van hun diensten in Nederland. Op grond van artikel 1, onder b, van de Wet op de kansspelen worden volgens de Commissie in andere lidstaten vergunninghoudende aanbieders, mediabedrijven en reclamebureaus beperkt in het reclame maken voor kansspelen in Nederland.

Met de Commissie ben ik van mening dat het Nederlandse vergunningstelsel, zoals neergelegd in de artikelen 1, onder a en b, en 3 van de Wet op de kansspelen een beperking van het vrij verkeer van diensten in de zin van het EG-Verdrag oplevert. Dat geldt evenzeer voor de artikelen 15 en 16 van de Wet op de kansspelen, waarmee de Commissie in haar brief een relatie legt.

Anders dan de Commissie ben ik evenwel van mening dat de wijze van regulering van kansspelen in Nederland niet in strijd komt met de grenzen die hieraan door de Hofjurisprudentie worden gesteld. Daartoe acht ik het volgende van belang.

Gerechtvaardigde beperking

Nu kansspelen niet geharmoniseerd zijn in Europees verband 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.) van het EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van diensten, zoals uitgelegd door het Hof. Van belang is derhalve of de beperking die met het Nederlandse kansspelvergunningstelsel wordt gemaakt toelaatbaar is op grond van de uitdrukkelijk in het Verdrag geregelde afwijkingen dan wel gerechtvaardigd kan zijn om dwingende redenen van algemeen belang.

Artikel 45 van het EG-Verdrag laat beperkingen toe die hun grond vinden in de uitoefening van openbaar gezag, of in redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Voorts kunnen volgens de rechtspraak van het Hof belemmeringen van de vrijheid van dienstverrichting, die voortvloeien uit nationale maatregelen, worden geaccepteerd indien die maatregelen hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang.

Als zodanig zijn volgens het Hof (C-275/92 (Schindler), C-124/97 (Läära), C-67/98 (Zenatti), C-6/01

(Anomar), C- 243/01 (Gambelli)) aan te merken: redenen die verband houden met de consumentenbescherming (tegengaan van verslaving, verkwisting en individueel winstbejag) en met de bescherming van de maatschappelijke orde (fraudebestrijding, tegengaan criminaliteit). Tevens dienen ingevolge de Hofrechtspraak de beperkingen geschikt te 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 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.

Omvang bescherming behoort tot beleidsruimte lidstaten

Wat betreft de omvang van de bescherming heeft het Hof in diverse uitspraken bevestigd dat de lidstaten grote vrijheid hebben ten aanzien van de wijze waarop zij kansspelen wensen te reguleren. In het arrest Gambelli (r.o. 63) heeft het Hof, onder verwijzing naar eerdere kansspelarresten, herhaald dat de bijzonderheden van religieuze of culturele aard, alsmede de moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving van kansspelen en weddenschappen kunnen rechtvaardigen dat nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en de maatschappelijke orde. Lidstaten mogen een totaalverbod instellen of ervoor kiezen het aanbod aan kansspelen te reguleren. Daartoe mogen lidstaten ook monopolies voor kansspelen instellen (C-124/97 (Läärrä)). Die beleidsruimte van de lidstaten kan evenwel 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. De beoordeling hiervan behoort tot de beleidsruimte van de nationale overheden.

Organisatie van kansspelen

In het licht van het bovenstaande ben ik, anders dan de Commissie, van mening dat artikel 1, onderdeel a, van de Wet op de kansspelen een gerechtvaardigde beperking van het vrij verkeer van diensten in de zin van artikel 49 van het EG-Verdrag vormt. Het algemeen verbod in artikel 1, onderdeel a, van de Wet op de kansspelen om kansspelen te organiseren tenzij hiervoor vergunning is verleend, is er (van oudsher) op gericht om het aanbod aan kansspelen daadwerkelijk te beheersen en te reguleren. Immers, door een gereguleerd en beperkt 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. De doelstellingen die aan het algemeen verbod om kansspelen te organiseren ten grondslag liggen - het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit - passen mijns inziens binnen de kaders van de Hofjurisprudentie op grond waarvan sprake kan zijn van dwingende redenen van algemeen belang die een nationale beperking van het kansspelaanbod rechtvaardigen.

Tevens betreft het een noodzakelijke en evenredige beperking. De omvang van het gewenste beschermingsniveau behoort tot de beleidsruimte van de lidstaten. Door de beperking van het aanbod van kansspelen wordt de gelegenheid om kansspelen te beoefenen daadwerkelijk beperkt. Het algemeen verbod om kansspelen te organiseren maakt deel uit van een samenhangend en stelselmatig Nederlands kansspelbeleid, dat kansspelactiviteiten daadwerkelijk beperkt, niet alleen naar woord, maar ook naar daad. Hiervan getuigen de recente activiteiten in het kader van het kansspelbeleid, waarvan ik een overzicht heb gegeven in onderdeel 3 van deze brief.

Commerciële communicatie met betrekking tot kansspelen

Ook met betrekking tot artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de kansspelen is mijns inziens sprake van een gerechtvaardigde beperking op het vrij verkeer van diensten. Ten eerste omdat deze bepaling (van oudsher) onlosmakelijk samenhangt met en een natuurlijk onderdeel is van het algemeen verbod artikel 1, onderdeel a, 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 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.

Los van het bovenstaande is er in het geval van artikel 1, onder b, onder de Wet op de kansspelen eveneens sprake van dwingende redenen van algemeen belang die een nationale beperking van kansspelreclame rechtvaardigen. Tevens is sprake van een noodzakelijke en evenredige beperking, die past binnen een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid. Het bevorderingsverbod past binnen de doelstellingen van bescherming van de consument, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Voorkomen wordt op deze wijze dat consumenten worden blootgesteld aan een grootschalig kansspelaanbod. Het reclameverbod vormt een sluitstuk van het Nederlandse kansspelbeleid en vormt een noodzakelijk element van de bescherming die de Nederlandse overheid met betrekking tot kansspelen wenst te garanderen. Tevens betreft het hier een pijler van een samenhangende en stelselmatige wijze van regulering van kansspelen en beperking van kansspelactiviteiten. Door te verwijzen naar jurisprudentie van het Hof over reclame in het algemeen, miskent de Commissie naar mijn mening 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. Hier geldt eveneens de regel dat de hoofdzaak de bijzaak volgt. De beperking die hiermee gemaakt wordt, kan gerechtvaardigd worden op grond van dwingende redenen van algemeen belang, is noodzakelijk en evenredig en past binnen een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid.

Voorts is het verbod van artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de kansspelen gelijkelijk 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.

Tot slot wordt opgemerkt dat dit verbod zich (uiteraard) niet uitstrekt tot kansspelen die buiten de (territoriale) werkingssfeer van de Wet op de kansspelen vallen.

Doelstellingen kansspelbeleid

De Commissie refereert in haar brief van 4 april 2006 aan diverse doelstellingen die ten grondslag zouden liggen aan de Nederlandse kansspelregulering, die een wettelijke beperking van het kansspelaanbod in Nederland niet zouden kunnen rechtvaardigen. De Commissie verwijst in dat kader naar de nota "Kansspelen Herijkt" uit 1995. Naast het kanaliseren van de speelzucht door een beperkt en gecontroleerd aanbod van kansspelen toe te staan teneinde de spelers te beschermen en het voorkomen van illegale activiteiten betreft het hier het genereren van opbrengsten uit kansspelen die ten goede komen aan de staatskas of "andere goede doelen" of het voorkomen dat inkomsten wegvloeien uit de staatskas.

Door te verwijzen naar de nota "Kansspelen Herijkt" schetst de Commissie naar mijn mening een onvolledig en achterhaald beeld van de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse kansspelbeleid. De nota "Kansspelen Herijkt" is al lange tijd geen kabinetsbeleid meer. De recente doelstellingen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse kansspelbeleid zijn geformuleerd in de eerder genoemde tweede voortgangsrapportage kansspelen uit 2003. Het betreft het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, bescherming van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Het kansspelbeleid wordt op dit moment binnen het ministerie van Justitie op basis van deze doelstellingen uitgewerkt en uitgevoerd.

Hieronder ga ik specifiek in op de opmerkingen van de Commissie. Aan de hand hiervan zal aangetoond worden dat de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse kansspelbeleid wel degelijk als dwingende redenen van algemeen belang te beschouwen zijn en dat sprake is van een gerechtvaardigde nationale beperking, die tevens gesc hikt is en past binnen een samenhangend en systematisch kansspelbeleid.

Het economische belang van een lidstaat en de bescherming van zijn fiscale evenwicht

De Commissie merkt op dat de Nederlandse wet specifiek bedoeld is om kansspelen die aan doelstellingen van algemeen belang moeten voldoen te beschermen tegen de concurrentie van louter commerciële spelen die niet aan deze eis zijn onderworpen. Voorts wijst de Commissie erop dat de afneming of vermindering van de belastinginkomsten volgens vaste rechtspraak van het Hof geen dwingende reden van algemeen belang kan opleveren. De noodzaak om opbrengsten voor de

staatskas en andere “goede doelen” te genereren is volgens de Commissie niet als een geldige rechtvaardiging te beschouwen.

Aan de voorwaarde dat de opbrengst van een kansspel ten bate dient te komen aan het algemene belang, die dateert uit de 19^e eeuw, ligt van oudsher de morele overtuiging ten grondslag dat gokken verwerpelijk is. Juist omdat er bij deelname aan kansspelen vaak geen sprake is van een reële tegenprestatie, dient de opbrengst ten goede te komen aan het algemeen belang. Op deze wijze wordt een moreel evenwicht hersteld. Het huidige kansspelbeleid, waaraan nog steeds een kanaliserende opvatting ten grondslag ligt, borduurt hier op voort en kent mede als uitgangspunt dat de speelzucht niet wordt uitgebuit voor particulier gewin. Hiermee wordt de speelzucht in goede banen geleid en wordt persoonlijk voordeel bij deelname aan kansspelen voorkomen. In de Hofjurisprudentie wordt aanvaard dat overwegingen als het tegengaan van verkwisting en individueel winstbejag verband houden met de bescherming van de consument en als dwingende reden van algemeen belang zijn te beschouwen.

De overwegingen die aan het afdrachtvereiste in artikel 3 als ook artikel 16 van de Wet op de kansspelen ten grondslag liggen, zijn derhalve andere dan die waaraan de Commissie in de brief van 4 april 2006 refereert. Concurrentie- of fiscale motieven spelen in het Nederlandse kansspelbeleid geen enkele rol. Het genereren van kansspelgelden en de afdracht aan het goede doel of de staatskas - al dan niet door middel van belastinginkomsten - moet beschouwd worden als neveneffect van het Nederlandse kansspelbeleid, dat gericht is op het beheersen en reguleren van kansspelen. Vandaar ook dat de beleidsverantwoordelijkheid ten opzichte van de Staatsloterij van het Ministerie van Financiën naar het Ministerie van Justitie, om iedere verstrengeling van belangen te voorkomen. Het Hof heeft in diverse uitspraken bepaald dat de financiering van sociale activiteiten uit de inkomsten van de toegelaten spelen slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid mag zijn. Op dit punt acht ik het Nederlandse kansspelbeleid derhalve geheel in overeenstemming met de Hofjurisprudentie. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de verwijzing naar de nota Kansspelen Herijkt uit 1995 in dit verband niet meer actueel is. In latere kabinetsstandpunten, waaronder de tweede voortgangsrapportage uit 2003, wordt het genereren van gelden niet meer als doelstelling van het kansspelbeleid genoemd.

Voorzover de Commissie, onder verwijzing naar de arresten C-398/95 en C-158/96, van mening is dat de doelstelling om illegale activiteiten tegen te gaan gericht is op de bescherming van de Nederlandse economie, wijs ik erop dat er geen doelstellingen van zuiver commerciële aard of economische motieven aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggen. Het tegengaan van illegaal aanbod dient geplaatst te worden in de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het Nederlandse kansspelbeleid. Illegaal aanbod brengt, vanwege alle daarmee samenhangende onzekerheden, gevaren voor consumenten en risico's van gokverslaving met zich. Voorts wekt illegaal aanbod fraude en criminaliteit in de hand. Om deze redenen is de Nederlandse overheid van mening dat het illegale aanbod zoveel mogelijk dient te worden tegengaan. Dit gebeurt zowel door

een actieve bestrijding van het illegaal aanbod als door het voorzien in een gelimiteerd en goed gereguleerd aanbod dat voorziet in de klaarblijkelijke behoefte aan kansspelen.

Voorzover de Commissie met deze opmerking mocht doelen op het feit dat de afdracht van kansspelen ten bate dient te komen aan het goede doel of de staatskas, verwijs ik naar hetgeen hierboven is opgemerkt omtrent het feit dat dit als neveneffect dient te worden beschouwd.

Consumentenbescherming - voorkoming van de verspreiding van kansspelverslaving

Onder verwijzing naar onder meer het Gambelli-arrest merkt de Commissie op dat het twijfelachtig is of de Nederlandse overheid zich kan beroepen op doelstellingen als consumentenbescherming en de preventie van kansspelverslaving nu De Lotto, de exclusieve vergunninghouder voor sportprijsvragen, niet alleen één van de grootste adverteerders is in Nederland, maar ook een breed scala aan innovatieve reclamecampagnes inzet. Bij de uitgaven voor marketing en publiciteit dienen volgens de Commissie ook nog eens de financiële bijdragen in de vorm van sponsorovereenkomsten worden toegevoegd.

Vooropgesteld moet worden 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 3 van deze brief heb ik een uiteenzetting van het Nederlandse kansspelbeleid op hoofdlijnen gegeven. Uitgangspunt vormt de tweede voortgangsrapportage kansspelen, die dateert van 31 maart 2003 (en derhalve reeds voor Gambelli-arrest werd vastgesteld). De maatregelen die op basis hiervan worden uitgevoerd zijn er stuk voor stuk op gericht het aanbod van kansspelen te beheersen en te reguleren, waarbij tevens rekening wordt gehouden met technologische en internationale ontwikkelingen.

Wat betreft de reclame-uitgaven van de Lotto waaraan de Commissie refereert, is het mij onduidelijk waar de Commissie haar stellingen op baseert. Vanuit een kanaliserend oogpunt moet het voor kansspelvergunninghouders mogelijk zijn om de aandacht van het publiek op het legale alternatief te vestigen. Wil er sprake zijn van een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid dan mag die reclame-omvang echter ook weer niet te groot worden. Ik ben mij hiervan terdege bewust. Daarom is op mijn verzoek vanaf 2004 door de landelijke vergunninghouders en de VAN-speelautomatenbrancheorganisatie gewerkt aan een gedrags- en reclamecode, die op 15 februari 2006 in werking is getreden. Hiermee wordt naar mijn mening een belangrijke stap gezet in een samenhangende en stelselmatige regulering van het reclame-aanbod.

Sinds 2003 hebben de gezamenlijke kansspelvergunninghouders zich ingezet om het reclame-aanbod te verminderen. Accountantsonderzoek heeft aangetoond dat de reclame-uitgaven voor tv, radio, direct mail en sponsoring van de gezamenlijke vergunninghouders in 2004 ten opzichte van 2002 zijn gedaald met 9%. Inmiddels is gebleken dat deze dalende trend in de reclame-uitgaven zich in 2005 heeft doorgezet. De vergunninghouders hebben de intentie deze trend ook in de volgende jaren voort te zetten. De reclamecode wordt over twee jaar geëvalueerd; begin 2007 vindt een

tussenevaluatie plaats.

Specifiek voor De Lotto zijn de reclame-uitgaven, inclusief sponsoring, in 2004 gedaald naar 5,2% van de omzet. In 2002 was dit nog 5,6%. In absolute cijfers bedroegen de reclame-uitgaven van De Lotto in 2004 €14,1 miljoen. Daarmee gaf De Lotto het minst uit aan reclame vergeleken met de andere kansspelvergunninghouders. In 2005 heeft De Lotto de uitgaven aan reclame, in het bijzonder voor sponsoring, verder beperkt. Deze bedroegen € 12,6 miljoen.

Voorts wijs ik erop dat De Lotto, als kleinste kansspeladverteerder, niet voorkomt in de Nederlandse Adverteerders Top-100 voor ondernemers in consumentenproducten (tijdschrift Marketing Tribune, bron: Bureau voor Budget Controle, 2004). De stelling van de Commissie dat de Lotto één van de grootste adverteerders van Nederland zou zijn, wordt dan ook niet gedeeld.

Tot aan de evaluatie van de gedrags- en reclamecode in 2007 zal ik de ontwikkelingen in het kansspelaanbod van alle kansspelaanbieders nauwlettend blijven volgen.

Het voorgaande leidt mij tot de conclusie dat, ook wanneer het reclamebeleid van de Nederlandse overheid in ogenschouw wordt genomen, sprake is van een Nederlands kansspelbeleid dat zowel samenhangend als stelselmatig is, niet alleen naar de letter, maar ook naar de wijze waarop dit daadwerkelijk wordt toegepast.

Het standpunt dat sprake is van een samenhangende en stelselmatige beperking van kansspelactiviteiten in Nederland is de laatste jaren bevestigd in uitspraken van Nederlandse rechterlijke instanties. In het kader daarvan is ook het reclamebeleid van de Nederlandse overheid uitdrukkelijk aan de orde geweest. 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 van het 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.

Weliswaar heeft de rechtbank Breda (LJN: AU 7389) de weigering van een vergunning voor een speelcasino wegens een motiveringsgebrek vernietigd, maar in dit vonnis is geen definitief oordeel uitgesproken over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het Nederlandse kansspelbeleid.

Omdat de rechtbank mijns inziens een onjuiste inhoudelijke maatstaf heeft aangelegd wat betreft de

vraag wanneer er sprake is van de vereiste samenhang en stelselmatigheid, heb ik hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Naar mijn mening heeft deze uitspraak vooralsnog dan ook geen gevolgen voor de (Europeesrechtelijke) houdbaarheid van het Nederlandse kansspelbeleid.

Voorkoming van misdrijven en witwaspraktijken

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 kansspel aanbieders volgens de Commissie 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 (de witwasrichtlijn), als gewijzigd door Richtlijn 2001/79/EG, en vervangen door Richtlijn 2005/60/EG maakt dit niet anders. Ten eerste omdat 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 - laatstelijk in de zaak Gambelli - fraudebestrijding aanvaard als een dwingende reden van algemeen belang. Wellicht ten overvloede 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 tot slot 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.

In de eerste plaats moet opgemerkt worden dat het toenmalige kabinet zich niet altijd kon vinden in

de conclusies in dit rapport, zoals blijkt uit de kabinetsreactie (Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 180) en daarna volgende voortgangrapportages. Uit de tweede voortgangsrapportage kansspelen van 31 maart 2003 blijkt dat de Nederlandse regering van mening is dat het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit één van de pijlers van het kansspelbeleid is. Hierin wordt de Nederlandse overheid 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 de wijze

van regulering van kansspelen ten grondslag. Het gereguleerde kansspelaanbod 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.

5. Conclusie

Het voorgaande leidt mij tot de conclusie dat de Wet op de kansspelen, en in het bijzonder de artikelen 1, onder a en b, en 3, eerste lid, evenals de artikelen 15 en 16 van deze wet, verenigbaar is met artikel 49 (e.v.) van het EG-Verdrag. De nationale beperkingen die hiermee worden gemaakt op het vrij verkeer van diensten zijn gerechtvaardigd, nu er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang. Deze beperkingen zijn noodzakelijk om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te bereiken en gaan niet verder dan nodig is. Zij dragen er bovendien toe bij dat activiteiten in verband met kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.”

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,