
Vergaderjaar 2006–2007

24 557

Kansspelen

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 augustus 2007

Met verwijzing naar de brief van mijn ambtsvoorganger van 29 augustus 2006¹, doe ik u hierbij afschriften toekomen van de aanvullende aanmaningsbrief van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 maart 2007, alsmede de reactie daarop die ik op 13 juli 2007², door tussenkomst van de minister van Buitenlandse Zaken, aan de Commissie heb gezonden.

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

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 557, nr. 74.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Het financiële belang van een lidstaat en het gebruik van de opbrengsten van kansspelen voor het algemeen belang*1.1. Standpunt brief 20 juli 2006*

In de brief van 20 juli 2006 heeft de Nederlandse overheid gemotiveerd weergegeven in welke context de voorwaarde dat de opbrengst van een kansspel ten bate dient te komen van het algemeen belang dient te worden gezien. Hieraan liggen van oudsher morele en kanaliserende overwegingen ten grondslag. Het huidige kansspelbeleid 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. Deze doelstellingen passen binnen de kaders van de Hofjurisprudentie, waarin 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.

Het genereren van kansspeligelden en de afdracht aan het goede doel of de staatskas – al dan niet door middel van belastingheffing – moet dan ook beschouwd worden als neveneffect van het Nederlandse kansspelbeleid, dat gericht is op het beheersen en reguleren van kansspelen. In de Hofjurisprudentie is uitdrukkelijk aanvaard dat de financiering van sociale activiteiten uit de inkomsten uit toegelaten spelen als gunstig neveneffect van het gevoerde beleid is toegestaan.

1.2. Financiering van goede doelen als neveneffect

Volgens de Commissie lijken de doelstellingen van De Lotto in strijd te zijn met de doelstellingen waarop de Nederlandse overheid zich beroept in de brief van 20 juli 2006. In artikel 2 van de statuten van De Lotto worden de verwerving van gelden en de verdeling van gelden in het belang van instellingen werkzaam ten algemene nutte als doelstellingen genoemd. Hoewel fondsenwerving geen doelstelling op zich is van het Nederlandse kansspelbeleid, maakt de verplichting om af te dragen aan goede doelen (van oudsher) wel deel uit van de wijze waarop kansspelen wettelijk geregeld zijn. Eén van de uitgangspunten van de regulering is dat exploitatie van kansspelen voor persoonlijk gewin niet mogelijk is. In dat licht is de verplichting om een (een deel van) de opbrengst uit kansspelen af te dragen aan goede doelen of de Staat een positief neveneffect en geen doelstelling van het kansspelbeleid. De Nederlandse overheid ziet dan ook niet in waarom de doelstellingen van de Lotto in de statuten, het verwerven van gelden voor het goede doel, volgens de Commissie in strijd zouden zijn met dit neveneffect van het Nederlandse kansspelbeleid.

Het is de Nederlandse overheid die de doelstellingen van het kansspelbeleid vaststelt en dat beleid uitdraagt. De statuten zijn geen instrument voor de Nederlandse overheid om het beleid met betrekking tot sportprijsvragen te beïnvloeden en kunnen niet afdoen aan de eisen die door de Nederlandse overheid worden gesteld aan de organisatie van sportprijsvragen door de Lotto in de Wet op de kansspelen en de Beschikking Sporttotalisator 2004. De voorwaarden die hierin aan de organisatie en het spelaanbod worden gesteld, passen binnen de kaders van het Nederlandse kansspelbeleid en strekken onder meer tot regulering en beheersing van kansspelen – waaronder het voorkomen van privaat gewin – met bijzondere aandacht voor de voorkoming van kansspelverslaving en het voorkomen van illegaliteit en criminaliteit.

Uit het jaarverslag van De Lotto uit 2005 blijkt dat de opbrengsten van De Lotto enerzijds aan de georganiseerde sport en anderszijds aan de «cmv-sector» (cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid) ten goede komt. Het voor de sport bestemde deel van de opbrengst wordt jaarlijks uitgekeerd aan het Nederlands Olympisch Comité* Nederlandse Sport Federatie (NOC*NSF); het deel voor de «cmv-sector» komt ten goede aan een groot aantal fondsen en stichtingen, waaronder de Nederlandse Hartstichting, het Aidsfonds en het Oranjefonds. Zowel NOC*NSF als de hiervoor genoemde stichtingen zijn ontsproten aan het particulier initiatief zodat er, anders dan de Commissie stelt, bij De Lotto geen sprake is van de financiering van overheidsinitiatieven.

2. Voorkomen van illegaliteit en criminaliteit

2.1. Standpunt brief 20 juli 2006

In de brief van 20 juli 2006 is onder meer door de Nederlandse overheid gesteld dat de derde witwasrichtlijn uitgaat van minimumharmonisatie en 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. Voorts is opgemerkt dat de doelstelling van het kansspelbeleid om illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan breder is dan het melden van witwaspraktijken alleen. Het Hof heeft in alle kansspelarresten fraudebestrijding aanvaard als een dwingende reden van algemeen belang. Daarnaast is erop gewezen dat het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit niet de enige doelstelling is die aan het Nederlandse kansspelbeleid is, maar dat hieraan ook doelstellingen als tegengaan van kansspelverslaving en bescherming van de consument ten grondslag liggen, welke doelstellingen door het Hof eveneens aanvaard worden als dwingende redenen van algemeen belang.

2.2. Noodzakelijkheid maatregelen

Uit de aanvullende aanmaningsbrief blijkt dat de Commissie niet bestrijdt dat fraudebestrijding een dwingende reden van algemeen belang kan zijn noch dat lidstaten strengere bepalingen ter voorkoming van witwassen mogen aannemen of handhaven dan die welke in de witwasrichtlijn zijn opgenomen. De Commissie is evenwel van mening dat het antwoord van de Nederlandse regering geen enkel bewijs noch enige verwijzing bevat naar sportprijsvragen of illegale activiteiten van aanbieders in deze diensten die gevestigd zijn in andere lidstaten. Voorts is de Commissie van mening dat het antwoord van de Nederlandse overheid niet nader uitlegt waarom de bestreden beperkende maatregelen, in het bijzonder voorzover deze gericht zijn op het kanaliseren van sportprijsvragen, noodzakelijk zijn voor het voorkomen van illegale activiteiten zoals fraude.

De Nederlandse overheid meent dat zij niet gehouden is aan te tonen hoe de omvang van criminaliteit en illegaliteit zou zijn geweest zonder de beperkingen van een vergunningstelsel. Dit is simpelweg onmogelijk. De Commissie legt de Nederlandse overheid een onmogelijk hoge bewijslast op. Dat een beleid wordt gevoerd dat gericht is op kanalisatie van speelsucht en op voorkoming illegaliteit en criminaliteit acht de Nederlandse overheid voldoende in het kader van de noodzakelijkheidstoets. Een concrete dreiging van criminaliteit of illegaliteit, vanuit Nederland of één van de andere lidstaten, hoeft dan ook niet aannemelijk te worden gemaakt.

Dit standpunt wordt ondersteund door de nationale rechtspraak. In een arrest van de hoogste Nederlandse civiele rechter, de Hoge Raad van

18 februari 2005, (LJN: AR4841), wordt het volgende overwogen (overweging 3.6.3):

« 3.6.3.

(...) Er is geen enkele aanwijzing dat het HvJEG voor de toepassing op aanbieders van kansspelen uit andere lidstaten van een (mede) op fraudebestrijding gerichte nationale regeling als de Wet op de kansspelen zou eisen dat wordt aangetoond dat sprake is van (concreet dreigende) fraude of misbruik. Het onderdeel faalt in zoverre (...).»

Voorts merkt de Nederlandse overheid op dat in het arrest Placanica fraudebestrijding expliciet erkend is als dwingende reden van algemeen belang (overweging 46). Meer specifiek erkent het Hof in dit arrest dat het terugdringen van het illegale aanbod een op zichzelf staande rechtvaardigheidsgrond kan opleveren en dat in dit verband tevens beheerste expansie van het aanbod van kansspelen gerechtvaardigd kan zijn (overweging 55).

2.3. Illegaal aanbod

Wat betreft de verwijzing naar de Zembla-documentaire, die dateert van 8 juni 2006 (en niet 6 juni 2006), wordt opgemerkt dat de bevindingen in dit televisieprogramma gebaseerd waren op sterk gedateerde informatie die weinig toevoegde aan hetgeen bij handhavende- en opsporingsinstanties reeds bekend was. In de afgelopen jaren is in het kader van het integrale handhavingsbeleid met succes opgetreden tegen de verschillende illegale kansspelvormen. Er zij verwezen naar de reactie van de minister van Justitie in antwoord op vragen van de Nederlandse Tweede Kamer (Aanhangsel Handelingen II, 2005/06, nr. 1813) over dit televisieprogramma. De conclusie van de Commissie op basis van deze enkele uitzending dat de markt van illegale kansspelen in Nederland zou floreren, is dan ook geenszins gerechtvaardigd.

3. Voorkomen van kansspelverslaving en consumentenbescherming

3.1. Standpunt brief 20 juli 2006

In de brief van 20 juli 2006 heeft de Nederlandse overheid gemotiveerd betoogd dat het Gambelli-arrest moet worden gezien tegen de achtergrond van de toen in Italië geldende situatie en dat in Nederland sprake is van een samenhangende en stelselmatige beperking van kansspelactiviteiten. Vanuit kanaliserend oogpunt moet het voor vergunninghouders mogelijk zijn om een zekere mate van reclame voor het legale aanbod aan kansspelen te maken. Het reclamebeleid zoals dat door de Nederlandse overheid wordt gevoerd, past in een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid.

3.2. Beheersing van het kansspelaanbod

In de aanvullende ingebrekestelling verwijst de Commissie ten aanzien van de doelstellingen consumentenbescherming en de voorkoming van kansspelverslaving opnieuw naar het arrest Gambelli en wijst erop dat, wil een kansspelbeleid geschikt zijn, sprake dient te zijn van een samenhangende en stelselmatige beperking van kansspelen.

Anders dan het Italiaanse beleid ten aanzien van sportprijsvragen, waarin sprake is van een markt waarin een groot aantal vergunninghouders actief is om sportprijsvragen aan te bieden, is het Nederlandse kansspelbeleid in het algemeen, en met betrekking tot sportprijsvragen in het bijzonder, niet

gericht op expansie, maar op beheersing. Anders dan in de Italiaanse situatie kan de Nederlandse overheid zich naast het voorkomen van illegaliteit en criminaliteit op de door het Hof erkende doelstellingen als consumentenbescherming en het voorkomen van kansspelverslaving blijven beroepen ter rechtvaardiging voor de beperkingen die met de Nederlandse wijze van regulering worden gemaakt.

3.3. Reclame-omvang en reclame-uitgaven

Ten aanzien van de stelling van de Commissie dat de Nederlandse overheid niet bestrijdt dat de Lotto een breed scala aan innovatieve commerciële communicatiecampagnes hanteert, herhaalt de Nederlandse overheid dat een zekere mate van reclame voor legale kansspelen wordt toegestaan om de aandacht van het publiek op dat legale aanbod te vestigen. Om de omvang van de reclame te reguleren is in 2006 een gedrags- en reclamecode kansspelen tot stand gebracht. Aanbod dat niet aan deze code voldoet, is niet toegestaan. Uit de voorlopige ervaringen blijkt dat De Lotto in overeenstemming met de gedrags- en reclamecode handelt. Eind 2007 wordt gestart met een evaluatie van de code. Indien nodig zal de code naar aanleiding daarvan worden aangescherpt.

Voor de vergelijking van de reclame- en wervingsuitgaven door de kansspelvergunninghouders is ervoor gekozen de uitgaven voor reclame-uitingen met een grote mate van zichtbaarheid te kwantificeren. Dit betreft de uitgaven voor televisie, radio, direct mail en sponsoring. In de brief van 20 juli 2006 (pagina 17) is dat duidelijk aangegeven. De onderzochte uitgaven omvatten circa 60% van de totale marketinguitgaven van de kansspelaanbieders. In het licht van het voorgaande is de Nederlandse overheid het op zich niet oneens met de stelling van de Commissie dat de uitgaven voor reclame-uitingen – ook voor De Lotto – hoger zouden uitvallen indien daaronder ook uitgaven voor verkooppuntreclame en promotionele activiteiten zouden vallen. De Nederlandse overheid wijst er echter op dat er geen eensluidend begrip «reclame-uitgaven» bestaat en dat zij in de brief van 20 juli 2006 duidelijk heeft aangegeven welke posten zij daaronder schaaft. De conclusie van de Commissie dat de Nederlandse regering in haar brief «onvolledige informatie» heeft verschaft over de reclame-uitgaven wordt dan ook niet gedeeld.

De Nederlandse overheid bestrijdt de stellingen van de Commissie dat de gedrags- en reclamecode kansspelen in (te) algemene bewoordingen is opgesteld, geen kwantitatieve beperkingen bevat, niet juridisch bindend is en dat een eerdere, vergelijkbare code – de Reclamecode Casinospelen en kansspelautomaten – ook al niet tot de gewenste beperking heeft geleid. In de eerste plaats bevat de nieuwe code een nieuw element: de regeling omvat immers niet alleen een reclamecode – vergelijkbaar met de door de Commissie gememoreerde eerdere code – maar ook een gedragscode. Het aantal regels is ten opzichte van de «oude» situatie dan ook aanzienlijk uitgebreid. Daarnaast is het toepassingsbereik van de nieuwe code veel groter: deze geldt namelijk voor alle landelijke vergunninghouders van kansspelen en particuliere aanbieders van speelautomaten in Nederland. Dat ruime toepassingsbereik brengt tevens een zekere «algemeenheid» van de in de code opgenomen regels met zich mee. De Nederlandse overheid ziet echter niet goed waarom het bezwaarlijk zou zijn dat regels voor verschillende gevallen of aanbieders zouden gelden. Wat betreft het gestelde ontbreken van kwantitatieve voorwaarden, wijst de Nederlandse overheid erop dat een aantal van de in de code gestelde regels wel degelijk geresulteerd heeft in een kwantitatieve beperking.

Voorts merkt de Nederlandse overheid op dat er bewust voor is gekozen de reclameactiviteiten van vergunninghouders te reguleren door middel van (geconditioneerde) zelfregulering. Op veel terreinen is zelfregulering namelijk efficiënter en effectiever en is de nalevingsbereidheid groter dan bij zelfregulering dan bij rigide wetgeving. Het ontbreken van strafrechtelijke sancties doet daaraan niet af. Daarbij komt dat eventuele klachten over het niet nakomen van de reclamecode kunnen worden ingediend bij de Reclame Code Commissie. Het afgelopen jaar heeft deze commissie verschillende utispraken gedaan op grond van de nieuwe gedrags- en reclamecode. Daarnaast heeft het College van toezicht op de kansspelen de mogelijkheid om concrete aanbevelingen te doen over het reclame- en wervingsbeleid van de landelijke vergunninghouders. De minister van Justitie kan de landelijke vergunninghouders, na het College te hebben gehoord, een aanwijzing geven en – in uiterste gevallen – zelfs overgaan tot intrekking van de vergunning. De stelling van de Commissie dat de gedrags- en reclamecode kansspelen waarschijnlijk niet tot (significante) kwalitatieve en kwantitatieve veranderingen leidt, deelt de Nederlandse overheid dan ook niet.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie over het – niet gepubliceerde – onderzoek van Nielsen Media Research, dat overigens eerst op 30 april 2007 als bijlage bij de brief van 23 maart 2007 ontvangen is, veroorlooft de Nederlandse regering zich de volgende opmerkingen. In de eerste plaats zet de Nederlandse overheid vraagtekens bij de door de Commissie gestelde «onafhankelijkheid» van het genoemde onderzoeksrapport, nu blijkt dat het om een rapport gaat dat de Engelse onderneming Ladbrokes heeft doen opstellen ter onderbouwing van haar eigen argumenten in de rechtszaak tussen De Lotto en Ladbrokes. In de tweede plaats betwist de Nederlandse overheid de conclusies die de Commissie aan het rapport verbindt, nog daargelaten welke waarde aan dat rapport kan worden gehecht. Zo doet de Commissie het voorkomen alsof in het rapport een lineaire toename valt waar te nemen van het aantal advertenties en de totale duur van de radiospots van De Lotto in de periode 2002–2004 en stelt de Commissie dat het aantal advertenties van De Lotto is gestegen van 3909 in 2002 tot 5554 in 2004 (bedoeld is waarschijnlijk 2005). Daarnaast stelt de Commissie dat de totale duur van de radiospots is gestegen van 39 795 seconden in 2002 tot 57 410 seconden in 2004 (ook hier is waarschijnlijk 2005 bedoeld). Van een dergelijke constante toename is echter in het geheel geen sprake. Zo blijkt uit het rapport tevens dat het aantal advertenties van De Lotto in 2001 4732 en in 2004 3770 was. Volgens een soortgelijke redenering als die van de Commissie, blijkt uit deze cijfers dat het aantal advertenties in de periode 2001–2004 drastisch is afgenomen. Een soortgelijke – sterke – afname zou kunnen worden afgeleid uit de cijfers van de totale duur van de radiospots uit 2001 en 2004. In het licht van het voorgaande hecht de Nederlandse overheid dan ook weinig waarde aan het Nielsen rapport en betwist zij de conclusies die de Commissie uit dat rapport trekt.

De omstandigheid dat enerzijds de Nederlandse overheid en anderzijds De Lotto en het College van toezicht op de kansspelen verschillende bedragen voor reclame-uitgaven noemen, kan simpelweg worden verklaard door het gegeven dat er geen vastomlijnd begrip «reclame-uitgaven» bestaat. Om die reden heeft de Nederlandse overheid in haar brief duidelijk bij de genoemde bedragen vermeld wat onder reclame-uitgaven wordt verstaan: de uitgaven voor televisie, radio, direct mail en sponsoring. Juist door het hanteren van een vastomlijnd begrip was het immers mogelijk een vergelijking van dit soort kosten te maken voor alle landelijke kansspelvergunninghouders.

Met betrekking tot de door de Commissie genoemde marketingstrategie van Holland Casino, die erop zou neerkomen dat incidentele spelers zoveel mogelijk worden aangemoedigd regelmatig te spelen, kan gewezen worden op de antwoorden van de minister van Justitie op vragen van de Tweede Kamerleden over vermeende misstanden bij Holland Casino (Aanhangsel Handelingen II, 2006/07, nr. 1014). In die antwoorden is erop gewezen dat het document waarvan de bedoelde marketingstrategie deel uitmaakte eind jaren 90 van de vorige eeuw door een externe consultant van Holland Casino is geschreven. Die strategie sloot aan op het toenmalige beleid, waarin rekening werd gehouden met enige liberalisering van het kansspelbeleid. Die strategie is echter nooit in de praktijk gebracht omdat de Nederlandse overheid eind 2002 besloot het restrictief kansspelbeleid te vervolgen.

3.4. Kanalisatie van de behoefte aan kansspelen

De Commissie stelt dat de Nederlandse overheid recentelijk diverse besluiten heeft genomen die het aanbieden van kansspelen vergemakkelijken en geen noodzakelijke reactie lijken te zijn op een bestaande vraag. Zoals de Nederlandse overheid heeft opgemerkt in haar reactie op de aanvullende ingebrekestelling onder punt 5.1.3 dient voor elke nationale beperkende maatregel afzonderlijk te worden getoetst of deze geschikt en evenredig is. De Nederlandse regering meent dat de door de Commissie aangehaalde voorbeelden (die betrekking hebben op nationale beperkende maatregelen voor andere kansspelen dan sportprijsvragen) geen invloed hebben op de geschiktheid en evenredigheid van het Nederlandse beleid ten aanzien van sportprijsvragen.

In dit verband wijst de Nederlandse overheid er nogmaals op dat zij een restrictief kansspelbeleid voert, dat gericht is op samenhangende en stelselmatige beperking van het aanbod aan kansspelen. Daarnaast merkt zij op dat de kanalisatiedoelstelling, die ten grondslag ligt aan het Nederlandse kansspelbeleid, onder omstandigheden kan meebrengen dat het bestaande aanbod aan kansspelen tussentijds wordt gewijzigd of vernieuwd. Het Hof heeft in het arrest Placanica bevestigd dat de kanalisatiedoelstelling een breed scala aan spelen en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan meebrengen (overweging 55)

Met betrekking tot de door de Commissie aangehaalde maatregelen merkt de Nederlandse overheid het volgende op. Ten eerste valt op dat door de Commissie een aantal «besluiten» van het College van toezicht op de kansspelen aangehaald. Voor de goede orde wijst de Nederlandse overheid erop dat College geen besluiten neemt, maar dat zij – op grond van artikel 33 van de Nederlandse Wet op de kansspelen – een adviserende taak heeft. De besluitvorming behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Overigens worden de adviezen van het College daarbij niet altijd één op één overgenomen.

Multipoker

In maart 2006 heeft de minister van Justitie ingestemd met de invoering door Holland Casino van het spel Multipoker. Het betreft hier een variant van het voordien reeds aangeboden pokerspel Caribbean Stud Poker, die geen uitbreiding van het aanbod beoogt, maar hooguit een extra keuzemogelijkheid biedt voor de consument. Uit een pilot bleek dat met het aanbieden van Multipoker geen extra markt is aangeboord, maar dat het spel wel beter werd gewaardeerd door het publiek. Deze maatregel past in de doelstellingen van het kansspelbeleid, te weten het aanbieden van een aantrekkelijk legaal alternatief voor illegale kansspelen. Met name de hausse van (illegale) pokertoernooien het afgelopen jaar toont aan dat er nog steeds toenemende behoefte aan dit soort spelen is bij het publiek.

E-commerce

De introductie van de mogelijkheid van e-commerce (voor Scientific Race Gaming en De Lotto in 2003/04) betreft geen uitbreiding van het spel-aanbod, maar het toestaan van een alternatief verkoopkanaal voor reeds bestaande producten.

Verplaatsing Holland Casino Zandvoort

Het besluit waarmee werd ingestemd met de verplaatsing van Holland Casino Zandvoort (het betreft een besluit van 14 december 2004 en niet 2003) naar Haarlem past in de doelstellingen van het kansspelbeleid. Het uitgangspunt met betrekking tot de vestiging van casino's is het voorzien in regionaal gespreid aanbod van casinospelen, teneinde een legaal alternatief te kunnen bieden voor het illegale aanbod. In het casino te Zandvoort kan, onder andere door de slechte bereikbaarheid, fysieke gebreken en beperkingen aan de locatie en het ontbreken van een alternatieve locatie, onvoldoende tegemoet worden gekomen aan de bestaande vraag naar casinospelen. Daardoor dreigde de doelstelling van het beleid – te voorzien in een passend aanbod van kansspelen om illegaal aanbod te voorkomen – in gevaar te komen. De verplaatsing naar Haarlem betreft aanbod in dezelfde regio en past derhalve volledig in het regionaal spreidingsbeleid. Zie ook het verslag van het schriftelijk overleg tussen de minister van Justitie en de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 24 557, nr. 50).

Gouden Koffer Spel

Eind 2003 is door de minister van Justitie ingestemd met een wijziging van het deelnemersreglement van de Nationale Postcode Loterij, waardoor het onder andere mogelijk werd tijdens televisieprogramma's extra prijzen en prijzen in natura uit te keren. Deze wijziging maakte het onder andere mogelijk om tijdens het tv-programma Miljoenenjacht het «Gouden Koffer Spel» te organiseren. Anders dan de Commissie veronderstelt, is hier evenwel geen sprake van uitbreiding van het reguliere aanbod van de Nationale Postcode Loterij. Vóór de wijziging voorzag het deelnemersreglement ook al in de mogelijkheid om extra prijzen in natura uit te keren, zij het dat die mogelijkheid niet was toegespitst op televisieprogramma's. Bovendien was hier geen sprake van een uitbreiding van het reguliere aanbod, maar van promotionele activiteiten.

Distributie krasloten

In reactie op de opmerkingen van de Commissie over bladzijde 9 van het jaarverslag van De Lotto, waarin ingegaan wordt op de distributie van krasloten, wordt, met verwijzing naar de eerdere opmerkingen over statuten van vergunninghouders, opgemerkt dat jaarverslagen van vergunninghouders geen instrument van de Nederlandse overheid zijn om het beleid met betrekking tot sportprijsvragen te beïnvloeden en niet kunnen afdoen aan de eisen die aan de organisatie van sportprijsvragen in de Wet op de kansspelen en de Beschikking Instantloterij 2006 zijn gesteld. Volgens artikel 7 van laatstgenoemde beschikking bedraagt het aantal verkooppunten van instantloterijen ten hoogste 7000. Blijkens het jaarverslag 2005 waren er eind 2005 circa 4500 verkooppunten voor krasloten in heel Nederland. Eén en ander betekent dat De Lotto ruim binnen de in de vergunning gestelde grenzen blijft.

Alle hierboven genoemde maatregelen vormen naar het oordeel van de Nederlandse overheid een adequate reactie om de vraag naar kansspelen in goede banen te leiden.

3.5. *Legaal alternatief*

De Commissie lijkt te betwijfelen of het legale aanbod van kansspelen in Nederland wel als alternatief dient voor bestaand illegaal aanbod. Zij verwijst ter ondersteuning van deze stelling naar een persbericht van het ministerie van Justitie van 28 maart 2003 over casinospelen en de proef met kansspelen via internet.

Het persbericht is een toelichting op de eerder genoemde tweede voortgangsrapportage kansspelen. In deze voortgangsrapportage worden de onderzoeksresultaten van een onderzoek naar het casinoaanbod weergegeven en wordt gemeld dat de omvang en inrichting van dat aanbod vooralsnog ongewijzigd worden gelaten. Vervolgens heeft Holland Casino verzocht om 7 nieuwe casino's te mogen openen in de zogenaamde «witte vlekken» (dit zijn gebieden waarin nog niet wordt voorzien in casinoaanbod). Na overleg met de Tweede Kamer en na positief advies van het College van toezicht heeft de minister van Justitie eind 2004 besloten in te stemmen met een behoedzame uitbreiding van het aantal casino's, te weten twee casino's in die witte vlekken waar tot voor kort verhoudingsgewijs het meest illegale casino's waren gevestigd. Uiteindelijk is ingestemd is met de opening van twee nieuwe vestigingen van Holland Casino in Leeuwarden en Venlo. Achterliggende gedachte bij dit besluit is dat een gematigde uitbreiding van het legale aanbod een bijdrage kan leveren aan het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Het 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) vormt eveneens een noodzakelijke reactie op een bestaande vraag en past in de aan het Nederlands kansspelbeleid ten grondslag liggende kanalisatietraditie. Het doel van de proef is om ervaring op te doen met deze nieuwe vorm van kansspelen en de (door onderzoeksgegevens gestaafde) vraag naar kansspelen via internet in goede banen te leiden. Juist om op beheerste wijze ervaring op te kunnen doen wordt gestart met een proef. Die proef wordt nauwgezet gevolgd en geëvalueerd.

De Commissie haalt een onderzoeksrapport van Motivaction aan, waaruit zou blijken dat het aantal deelnemers aan internetkansspelen na het van start gaan van de proef aanzienlijk zou toenemen. Anders dan de Commissie het doet voorkomen, zetten de onderzoekers zelf de nodige vraagtekens bij deze verwachting, aangezien het volgens hen zeer moeilijk te voorspellen is hoeveel mensen er te zijner tijd daadwerkelijk gebruik zullen maken van het legale internetaanbod. Uit de evaluatie van de proef zal moeten blijken of met legaal kansspelaanbod via internet daadwerkelijk aan de doelstellingen van het kanalisatiebeleid kan worden voldaan.

Overigens heeft de Nederlandse overheid bij brief van 7 maart 2006 gereageerd op kennisgeving 2005/0388/NL over het wetsvoorstel dat de internetproef mogelijk maakt. Daarin heeft de Nederlandse overheid gemotiveerd weergegeven dat met het wetsvoorstel een gerechtvaardigde beperking gemaakt wordt op het vrij verkeer van diensten, als bedoeld in artikel 49 e.v. van het EG-Verdrag.

Het aanbod van de Lotto via internet betreft aanbod van reeds bestaande kansspelen, waaraan via internet kan worden deelgenomen (e-commerce). Het is correct dat deze vorm van deelneming aan een bestaand kansspelproduct niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt, waarin een nieuw en eigensoortig kansspelproduct (e-gaming) geregeld wordt.

3.6. Voorkomen van kansspelverslaving

De Commissie stelt in de aanvullende aanmaningsbrief dat niet gebleken is dat sportprijsvragen verslavingsrisico's meebrengen.

De Nederlandse overheid deelt dit standpunt niet. Uit onderzoek van het CVO uit 2005 (Verslingerd aan meer dan een spel, een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland) blijkt dat zogenaamde probleemspelers vaak meerdere kansspelen tegelijk beoefenen. Een relatief groot deel (40%) van de onderzochte groep probleemspelers heeft in het jaar waarop het onderzoek betrekking had ook meegedaan aan sportprijsvragen.

Wat betreft de door de Commissie veronderstelde afwezigheid van kansspelverslavingsbeleid bij De Lotto wijst de Nederlandse overheid erop dat in artikel 9 van de Beschikking sportprijsvragen duidelijke voorwaarden gesteld zijn aan De Lotto om kansspelverslaving te voorkomen en tegen te gaan. Zo moet De Lotto zorgdragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van preventie van kansspelverslaving en heeft zij de verplichting de noodzakelijke maatregelen en voorzieningen te nemen om onmatige deelneming tegen te gaan. Daaraan heeft De Lotto onder andere gevolg gegeven door deelnamebewijzen aan de voorzijde duidelijk te voorzien van de tekst «Voorkom gokverslaving – speel met mate». Ook voert de Lotto een evenwichtig beleid op het gebied van werving- en reclame, dat binnen het kader van de gedrags- en reclamecode kansspelen past.

De Commissie merkt op dat de raming van 70 000 kansspelverslaafden in 1996 gebaseerd is op onderzoek in de provincie Noord-Holland, dat vervolgens is gegeneraliseerd voor heel Nederland, terwijl de raming van 40 000 kansspelverslaafden uit 2006 gebaseerd is op een steekproef in Nederland. Anders dan de Commissie meent, vormt de raming van 70 000 kansspelverslaafden in 1996 de resultante van de weging van verschillende onderzoeksresultaten in verschillende regio's. In de onderzoekswereld bestaat dan ook brede consensus over dit aantal. De marges van het CVO-onderzoek liggen tussen 21 000 en 59 000 probleemspelers, dus ruim onder de 70 000.

In het CVO-onderzoek worden verschillende oorzaken gegeven voor deze veronderstelde daling. Zo wordt gewezen op het aangescherpte beleid ten aanzien van speelautomaten, waarbij kansspelautomaten worden geweerd uit laagdrempelige horecagelegenheden, zoals snackbars en sportkantines en op ontwikkelingen in het preventiebeleid ten aanzien van Holland Casino en de speelautomatenbranche. Zo hebben de afgelopen jaren steeds meer risicospelers en probleemspelers een entreeverbod of bezoekbeperking bij Holland Casino aangevraagd en volgt het personeel van Holland Casino trainingen om kansspelverslaving te herkennen en leren zij gespreksvaardigheden om problematische spelers op hun spelgedrag aan te spreken. Ook de verscherpte toegangscontrole en de productdifferentiatie bij amusementscentra hebben mogelijk bijgedragen aan een daling van het aantal risicoen probleemspelers.

De schatting van 40 000 probleemspelers lijkt volgens de onderzoekers in overeenstemming te zijn met de trend die bij de Instellingen voor Verslavingszorg is te zien: een sinds 1994 gestage afname van het aantal mensen dat hulp zoekt bij de beroepshulpverlening. Ervan uitgaande dat 7,5 % van de probleemspelers hulp zoekt en wetende dat er in 2003 2 820 als gokcliënt stonden ingeschreven bij een Instelling voor de Verslavingszorg zou dat neerkomen op ongeveer 38 000 probleemspelers in Nederland, een aantal dat dicht bij het in het CVO-onderzoek genoemde aantal ligt.

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 algemenen 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.