

a

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
Telefoon (070) 3 70 46
20
Fax (070) 3 70 46 43
www.justitie.nl

Onderdeel
Datum
Ons kenmerk
Onderwerp

Projectbureau kansspelen
10 februari 2005
5330057/05/DSP
Derde voortgangsrapportage kansspelen
(TK 24 036 en 24 557)

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

1. Inleiding

Tijdens de eerste termijn van de behandeling van de begroting van Justitie voor het jaar 2005 heb ik in antwoord op een vraag van de Christenunie over het kansspelbeleid toegezegd de Kamer op korte termijn via een voortgangsrapportage over de stand van zaken te informeren.¹ Met de voorliggende rapportage doe ik mijn toezegging gestand.

In deze voortgangsrapportage ga ik allereerst in op het kansspelbeleid in het algemeen en op de voorgenomen beleidswijzigingen. Ik volg hierbij zoveel mogelijk de indeling van de tweede voortgangsrapportage, tevens kabinetsstandpunt kansspelen van 31 maart 2003.² Vervolgens ga ik in op actuele jurisprudentie op het gebied van kansspelen, waaronder het tussenvonnis van de rechtbank Arnhem, en ontwikkelingen binnen de Europese Unie.

2. Algemeen beleid en actuele ontwikkelingen

2.1 De doelstellingen van het kansspelbeleid

De kansspelmarkt is niet als een normale economische markt te beschouwen. Kansspelen brengen maatschappelijke risico's van kansspelverslaving, misleiding van consumenten, illegaliteit en criminaliteit met zich mee. Dit rechtvaardigt de bijzondere aandacht van de overheid voor deze sector en het besluit om kansspelen verregaand te reguleren en

¹ Handelingen Tweede Kamer 2004-2005, nr. 24, blz. 1517.

² Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 280.

beheersen. De overheid voert een stringent, restrictief beleid om de (potentiële) risico's van kansspelen zoveel mogelijk te beperken.

De kansspelen zijn geregeld in de Wet op de kansspelen en daaraan gerelateerde regelgeving. Het beleid wordt op basis van het kabinetsstandpunt van 31 maart 2003 verder uitgewerkt en zal zo mogelijk nog dit jaar uitmonden in een voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen.

Hoofddoel van het kansspelbeleid is: *het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.*

Voor een optimale realisering van deze (sub)doelstellingen is het nodig om het beleid en de regelgeving te actualiseren en te moderniseren, zodat goed ingespeeld kan worden op technologische en internationale ontwikkelingen, en de regelgeving efficiënt en effectief kan worden gehandhaafd. Bovengenoemde (sub)doelstellingen vormen de pijlers van het kansspelbeleid, waaraan de voorgenomen beleidswijzigingen getoetst worden.

Tussen de (sub)doelstellingen die met het kansspelbeleid worden nagestreefd zit een zekere spanning. Om te voldoen aan de klaarblijkelijke speelbehoefte en het illegaal aanbod zoveel mogelijk tegen te gaan is het nodig in een passend legaal aanbod te voorzien. Dat legale aanbod mag anderzijds ook weer niet zo omvangrijk en opdringerig zijn dat andere pijlers van het kansspelbeleid – het tegengaan van kansspelslaving en het beschermen van de consument – in het gedrang zouden komen. Tussen deze (sub)doelstellingen dient steeds een zeker evenwicht te worden gevonden.

2.2 Voorgenomen activiteiten en beleidswijzigingen

Het kabinetsstandpunt bevat de volgende activiteiten en beleidswijzigingen, die deels leiden tot aanpassing van de Wet op de kansspelen (Wok) en de daaraan gerelateerde regelgeving:

1. Uniformering van de vergunningvoorwaarden van loterijen, om zo de uitvoering van de regelgeving te vereenvoudigen en het toezicht daarop te verbeteren.
2. Het ontwikkelen van voorwaarden voor de toekenning van loterijgelden aan goede doelen organisaties, om het inzicht in de verdeling van deze gelden te vergroten en een meer evenwichtige verdeling over de verschillende maatschappelijke sectoren te verkrijgen.
3. Het stellen van eisen aan goede doelen die geld van loterijen ontvangen, om de integriteit, betrouwbaarheid en transparantie van die organisaties te bevorderen.
4. Het uitvoeren van een (meerjarig) onderzoek naar de aard en omvang van kansspelslaving in Nederland.
5. Besluitvorming over de inrichting en omvang van het casinoaanbod.
6. Besluitvorming over een beperkte uitbreiding van het aantal vergunningen voor goede doelen loterijen.

7. Het reguleren van promotionele kansspelen om het aanbod te beheersen en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de behoefte aan dergelijke spelen bij consument en bedrijfsleven.
8. Het uitvoeren van een gelimiteerde proef met interactieve kansspelen via internet, om inzicht te verkrijgen in de risico's en beheersbaarheid van een dergelijk aanbod.
9. Het intensiveren en vernieuwen van het toezicht.
10. Het intensiveren en vernieuwen van de handhaving.
11. Het concentreren van het kansspelbeleid en de uitvoering bij het ministerie van Justitie, om daardoor te komen tot slagvaardiger beleid.

Een groot aantal van de hierboven genoemde activiteiten is ingrijpend van aard. Mijn ministerie is druk bezig met de aanpassing van de regelgeving om daarin meer uniformering en eenvoud aan te brengen. Ook het toezicht op de uitvoering van de regelgeving zal daardoor efficiënter en effectiever worden. Het streven is om de wetswijziging in de tweede helft van dit jaar aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Hoewel het speelautomatenbeleid geen onderdeel vormde van het kabinetsstandpunt zal ook dit beleid waar nodig verduidelijkt en verbeterd worden. De Kamer ontvangt hiertoe een dezer dagen de Beleidsbrief speelautomaten. Ook deze brief bevat een aantal beleidswijzigingen met gevolgen voor de regelgeving.

2.3 Uniformering van de vergunningen

De Wet op de kansspelen is in 1964 in werking getreden. Telkens als er nieuwe ontwikkelingen waren, zoals de introductie van een nieuw kansspel, werden er nieuwe titels of artikelen aan de wet en daaraan gerelateerde regelgeving toegevoegd. Mede daardoor is de regelgeving, waaronder de vergunningen, in de loop der jaren inconsistent en ontoegankelijk geworden en, zowel voor de consument, de kansspelaanbieders als de overheid, moeilijk te hanteren.

De uniformering van vergunningvoorwaarden bestaat uit twee onderdelen: het invoeren van minimum afdrachtpercentages voor alle nummerloterijen en het vereenvoudigen van de afdracht systematiek, door wijziging van het Kansspelenbesluit en de desbetreffende vergunningen, en uniformering van de overige vergunningvoorwaarden.

Als eerste stap ter uniformering van de vergunningen is het Kansspelenbesluit gewijzigd.³ In het verlengde daarvan worden de vergunningen van de nummerloterijen aangepast. Hiermee is beoogd de vergunninghouders van vergelijkbare kansspelen (in casu nummerloterijen) in een meer gelijke positie ten opzichte van elkaar te brengen, voor alle

³ Staatsblad 2004, nr. 375.

loterijen verplichte minimum afdrachtpercentages in te voeren, en de afdracht systematiek te vereenvoudigen. Voor alle nummerloterijen (de Staatsloterij, de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de Sponsor Loterij en enkele spellen van de Lotto) zullen verplichte (minimum) afdrachtpercentages gelden.

De volgende stap is het waar mogelijk uniformeren van de vergunningen (en overige regelgeving) van vergelijkbare kansspelen, om te komen tot een meer consistente en toegankelijke regelgeving en daardoor de uitvoerbaarheid en handhaving van de regelgeving te verbeteren. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal te verkopen loten, de inleg per lot, het vaststellen van het maximum aantal trekkingen, het vaststellen van een maximum hoofdprijs, de invoering van een gedrags- en reclamecode, het vaststellen van een beleidslijn nevenactiviteiten, en een minimum leeftijd voor deelname. Ook het verlichten van de administratieve lasten komt in dit verband nadrukkelijk aan de orde.

2.4 Voorwaarden aan de verdeling van de loterijgelden

De verdeling van de opbrengst van de goede doelen loterijen is en blijft de verantwoordelijkheid van de loterijen. De overheid kan hieraan echter voorwaarden stellen, omdat er sprake is van een door de overheid te borgen substantieel publiek belang met de verdeling van deze opbrengsten. Dit publiek belang is onder andere ontstaan door de gelden die de loterijen afdragen aan goede doelen en het vertrouwen dat het publiek in de loterijen en de goede doelen moet kunnen behouden.

Op mijn verzoek heeft een commissie, onder leiding van professor Th. Schuyt (hoogleraar filantropie aan de VU) advies uitgebracht over de voorwaarden die gesteld kunnen worden aan de begunstiging en verdeling van de opbrengsten van loterijgelden aan goede doelen. De commissie constateert onder andere dat de verdeling van die opbrengsten onvoldoende flexibel is, er onvoldoende helderheid bestaat over de criteria voor de begunstiging en verdeling van die gelden, en de procedures die de loterijen daarbij hanteren met onvoldoende waarborgen zijn omkleed.

Ik heb u het rapport van de commissie, voorzien van mijn reactie, op 4 januari 2005 toegezonden.⁴ Kern van mijn reactie is, in lijn met de aanbevelingen van de commissie: de goede doelen loterijen en De Lotto worden verplicht om uitsluitend geld ter beschikking te stellen aan goede doelen die voldoen aan strenge criteria omtrent beleid, bestuur, besteding, fondsenwerving en verslaggeving. Verder dienen de goede doelen loterijen en De Lotto onder andere op basis van een beleidsevaluatie een vijfjarig beleidsplan op te stellen en te hanteren voor de verdeling van de kansspelopbrengsten en moeten zij transparante besluitvormingsprocedures hanteren. Dat kan bijdragen aan een meer evenwichtige verdeling van de gelden over de diverse maatschappelijke sectoren.

⁴ Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 309.

2.5 Certificatie van begunstigde goede doelen

Consumentenbescherming en fondsenwerving raken elkaar bij de besteding van gelden door goede doelen die door loterijen begunstigd worden. Kort samengevat moet het geld dat de burger aan goede doelen loterijen uitgeeft door degelijke en betrouwbare goede doelen worden besteed. Goede doelen kunnen aantonen dat zij voldoen aan de in de vorige paragraaf genoemde criteria omtrent beleid, bestuur, besteding, fondsenwerving en verslaggeving door het bezit van een daartoe door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) ontwikkeld keurmerk. Het CBF heeft de certificatieregels van dit keurmerk aangemeld bij de Raad voor Accreditatie, waarmee zij openstaan voor andere certificerende organisaties. In de tweede voortgangsrapportage van 31 maart 2003 heb ik de Kamer uitvoerig over de certificatie van kansspelbegunstigden geïnformeerd. Voor meer informatie hierover verwijs ik naar die eerdere rapportage.

Een groot aantal goede doelen heeft inmiddels een keurmerk aangevraagd of bereidt zich daarop voor. De juridische vormgeving van de certificatie krijgt, mede op grond van het kabinetsstandpunt 'Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid' een nadere invulling bij de herziening van de Wet op de kansspelen.⁵

2.6 Onderzoek naar kansspelverslaving

Er is geen volledig gedocumenteerd en actueel beeld van kansspelverslaving in Nederland. De enige gegevens zijn afkomstig van de ambulante verslavingszorg, maar die bestrijken slechts een deel van de problematiek. Uit die cijfers komt een over het algemeen bemoedigend beeld naar voren. Sinds 1995 is sprake van een forse afname van het aantal ingeschreven cliënten bij de ambulante verslavingszorg. In 1995 waren er per 10.000 inwoners in Nederland nog 4 ingeschreven cliënten en in 2002 nog 1,6. Deze daling is een positieve afwijking van de situatie vóór 1995, toen er sprake was van een geleidelijke stijging van het aantal ingeschreven cliënten. De reden van deze trendbreuk is onduidelijk. De meest recente cijfers suggereren echter dat aan deze daling een einde is gekomen: het aantal hulpzoekende kansspelverslaafden steeg in 2003 met 7%.

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 hierover per brief van 6 september 2004 geïnformeerd.⁶ Ik verwacht de uitkomsten van het onderzoek dit voorjaar te ontvangen, waarna ik de Kamer zal informeren.

In de tweede helft van 2004 is onder leiding van het ministerie van Justitie een structureel overleg kansspelverslaving ingesteld, met vertegenwoordigers van de verslavingszorg

⁵ Tweede Kamer, 29 304, nr. 1.

⁶ Tweede Kamer, 24 557, nr. 44.

(GGZ Nederland), de stichting Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers (AGOG), het ministerie van VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het doel van het overleg is het volgen van de ontwikkelingen rond kansspelverslaving, het anticiperen op (ongewenste) ontwikkelingen en het voorbereiden van nieuw beleid. Dit overleg kan, ter voorkoming van kansspelverslaving, een rol vervullen bij het vaststellen van de risico's van eventuele nieuwe kansspelen of het via monitoring toetsen in hoeverre bepaalde kansspelen mogelijk extra verslavend zijn en daarom aan strengere waarborgen zullen moeten voldoen.

2.7 Besluitvorming over de inrichting en omvang van het casinoaanbod

Het monopolie voor het aanbieden van casinospelen blijft gehandhaafd, omdat de doelstellingen van het kansspelbeleid daarmee het best worden gediend. In het afgelopen jaar hebben mijn ambtenaren en ik gesprekken gevoerd met het bestuur van Holland Casino over het – restrictieve – kansspelbeleid van het kabinet en de rol van Holland Casino daarin. Holland Casino is zich er terdege van bewust dat de bedrijfsvoering te allen tijde dient te passen binnen de kaders van de Wet op de kansspelen en de doelstellingen van het kansspelbeleid, waaronder het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Het overheidsmonopolie is niet gericht op het verkrijgen van inkomsten voor de Staat. Naast het aanbieden van een legaal en betrouwbaar alternatief voor illegaal aanbod heeft het monopolie als doel te voorkomen dat er concurrentie tussen meerdere aanbieders van casinospelen ontstaat, die het aanbod vanwege hun winst oogmerk zoveel mogelijk willen uitbreiden.

Op 14 december 2004 heb ik Holland Casino per brief meegedeeld te kunnen instemmen met twee nieuwe vestigingen in gebieden waar nog nu geen legaal casinoaanbod is (de zogenaamde witte vlekken). Ik heb de Kamer daarvan een afschrift gezonden.⁷ Uitbreiding met twee nieuwe vestigingen kan een bijdrage leveren aan het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Het ligt immers voor de hand dat spelers een legaal en betrouwbaar casino verkiezen boven een illegaal alternatief. Gelet op het kwalitatief hoogwaardige preventiebeleid van Holland Casino wordt de doelstelling van het kansspelbeleid met een beperkte uitbreiding gediend. Aan Holland Casino heb ik daarbij de voorwaarde gesteld, dat op lokaal niveau onderzoek wordt uitgevoerd naar de (substitutie)effecten van de uitbreiding met twee vestigingen. Op basis van de resultaten van dat onderzoek kan over een aantal jaren worden besloten over de uiteindelijk meest wenselijke omvang van het casinoaanbod.

Omdat de vestiging Zandvoort, onder andere door slechte bereikbaarheid en fysieke gebreken en beperkingen aan de locatie onvoldoende tegemoet kan komen aan de vraag naar casinoaanbod heb ik eind vorig jaar ingestemd met het verzoek van Holland Casino om die vestiging te verplaatsen naar Haarlem.

⁷ Tweede Kamer, 24 557, nr. 46.

Tegengaan van witwassen bij Holland Casino

Ik heb de Kamer het afgelopen jaar, mede in antwoord op daartoe gestelde vragen, diverse malen geïnformeerd over vermeende witwaspraktijken bij Holland Casino. Ik verwijs in dit verband onder andere naar mijn brief van 24 augustus 2004.⁸ De afgelopen maanden hebben vertegenwoordigers van mijn ministerie overleg gevoerd met diverse betrokken instanties, waaronder het Openbaar Ministerie, De Nederlandsche Bank, het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, de Belastingdienst en FIOD-ECD, om na te gaan of Holland Casino aanvullende maatregelen ter voorkoming van witwassen dient te treffen. Binnenkort vindt nog een gezamenlijk overleg plaats met deze instanties en met Holland Casino.

Zoals ik in antwoord op vragen van de vaste commissie voor Justitie heb toegezegd, zal ik de Kamer na afronding van dat overleg informeren over de zo nodig aanvullend door Holland Casino te treffen maatregelen.⁹

2.8 Besluitvorming over een beperkte uitbreiding van het aantal vergunningen voor goede doelen loterijen

Bijlage 2 van mijn brief van 7 juli 2003 aan de Kamer bevat de uitkomsten van een onderzoek ter voorbereiding van besluitvorming over eventuele uitbreiding van het aantal goede doelen loterijen.¹⁰ Uit dat onderzoek bleek dat consumenten, goede doelen organisaties en (potentiële) kansspel aanbidders niet of nauwelijks behoefte hebben aan nieuwe loterijen. Mede in het licht van dat onderzoek acht ik het onwenselijk om het loterijaanbod te vergroten. De overweging die indertijd de aanleiding vormde voor mogelijke uitbreiding, namelijk het verbeteren van de toegankelijkheid van niet begunstigde goede doelen tot kansspelgelden, gaat met de invoering van de in paragraaf 2.4 gestelde voorwaarden aan de verdeling van kansspelgelden niet langer op.

Incidentele vergunningen ex artikel 3 van de Wet op de kanspelen

Mijn ministerie vertrekt op grond van artikel 3 van de Wet op de kanspelen jaarlijks circa 75 vergunningen voor incidentele loterijen. Meestal gaat het hierbij om relatief kleinschalige lokale loterijen. Vijf organisaties maken echter al vele jaren achtereen, soms zelfs meerdere decennia, van deze mogelijkheid gebruik. Het gaat om het Koningin Wilhelmina Fonds, de Nationale Grote Clubactie, de Nationale Vereniging De Zonnebloem, Scouting Nederland en de Stichting Nationaal Jeugd Fonds.

Ik overweeg om deze organisaties, indien zij dat wensen, één gezamenlijke semi-permanente vergunning te verstrekken. Daarmee vervalt het recht op het verkrijgen van een jaarlijkse incidentele vergunning. Het verstrekken van één vergunning leidt tot

⁸ Tweede Kamer, 24 557 en 17 050, nr. 43.

⁹ Tweede Kamer, 24 557 en 17 050, nr. 45.

¹⁰ Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 287.

vermindering van de administratieve lasten voor deze organisaties en het ministerie van Justitie, en leidt tot beëindiging van de oneigenlijke situatie dat deze organisaties jaar op jaar een vergunning verkrijgen en daarvoor een min of meer permanente organisatie in het leven hebben geroepen. Ik verwacht dat het aanbod bij het verstrekken van één semi-permanente vergunning voor deze organisaties, in plaats van de afzonderlijke incidentele vergunningen, per saldo ongeveer hetzelfde zal blijven.

2.9 Het reguleren van promotionele kansspelen

Volgens de Wet op de kansspelen geldt er een algemeen verbod voor het organiseren van kansspelen, tenzij daarvoor vergunning is verleend. Dit algemeen verbod geldt ook voor zogenaamde promotionele kansspelen, ter promotie van een product, dienst of organisatie, waaraan geen geldelijke inleg is verbonden.

In de eerdergenoemde tweede voortgangsrapportage heeft het kabinet aangegeven het verbod op promotionele kansspelen niet te willen opheffen, maar door middel van een vorm van co-regulering onder het regime van de wet te willen brengen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat promotionele kansspelen onder het wettelijk verbod vallen, tenzij zij voldoen aan bepaalde randvoorwaarden. Daaraan kan invulling worden gegeven door een gedragscode.

Het afgelopen jaar heeft een werkgroep met vertegenwoordigers van onder andere het bedrijfsleven, de media, kansspelaanbieders en het ministerie van Justitie de gedragscode uitgewerkt. Een concept code is de afgelopen maanden ter consultatie aan belanghebbende (branche)organisaties voorgelegd. De code wordt zo nodig nog op grond van de reacties aangepast. Over het moment van inwerkingtreding van de code en de condities waaronder moet nog overleg plaatsvinden met de diverse (branche)organisaties.

2.10 Het uitvoeren van een proef met interactieve kansspelen via internet

De participatie van het publiek aan het medium internet lijkt nog steeds toe te nemen. De kans dat gebruikers van internet in aanraking komen met een of meer van de talrijke sites met kansspelaanbod is dan ook niet gering. Dikwijls gaat het hierbij om niet-gereguleerd aanbod, waarbij er geen enkele garantie voor de deelnemer is dat het spel op eerlijke manier wijze gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd. De doelstellingen van het kansspelbeleid – het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – vragen om een adequate reactie van de overheid op dit gebied. Om die reden is in de tweede voortgangsrapportage kansspelen het voornemen geuit om naast legaal aanbod in de fysieke wereld ook via internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan. Hiermee ontstaat een legaal en betrouwbaar alternatief voor de niet-gereguleerde kansspelsites.

Om beheerst en gecontroleerd ervaring op te doen met kansspelaanbod via internet en inzicht te krijgen in de eventuele effecten daarvan, zal een proef plaatsvinden waarbij één aanbieder door middel van een tijdelijke vergunning wordt toegestaan kansspelen via internet te organiseren. Met het oog op het doel van de proef is bij de keuze van de aanbieder gebruik gemaakt van de volgende criteria: integriteit, betrouwbaarheid, (technische) deskundigheid, de aard van het aanbod, ervaring van het aanbod via internet en ervaring met beleid ter voorkoming van kansspelverslaving. Na afweging van deze criteria is besloten de vergunning voor de proefperiode in beginsel te verlenen aan Holland Casino. Zoals ik tijdens de tweede termijn van het algemeen overleg kansspelen op 3 juni 2004 al heb toegezegd, zal ik de Kamer nog informeren over de (Europeesrechtelijke) implicaties van een proef met meer aanbieders.¹¹

Op basis van de bevindingen van de proef zal besluitvorming plaatsvinden over het al dan niet structureel toestaan van kansspelaanbod op internet en de voorwaarden waaronder dit eventueel zal plaatsvinden. Voor het uitvoeren van de proef is een partiële wijziging van de Wok noodzakelijk. Het is de bedoeling dat hiertoe medio dit jaar een wetsvoorstel zal worden ingediend bij de Tweede Kamer. Dan zal ik tevens bovengenoemde toezegging gestand doen.

Het wettelijk toestaan van gecontroleerd aanbod van kansspelen via internet zal gepaard gaan met het strenger aanpakken van niet-gereguleerde internet goksites. Het afgelopen jaar is gewerkt aan een strategie ter bestrijding van dergelijk kansspelaanbod. Als uitgangspunt daarvoor heeft het rapport Kansspelen op Internet (KOI), dat het KLPD op mijn verzoek heeft opgesteld, gediend. Kortweg omvat de strategie de volgende fasen: het via voorlichting ontmoedigen van aanbod van en deelname aan illegale kansspelen op internet, het ontwikkelen van instrumenten en hulpmiddelen om illegaal aanbod en bemiddeling op te sporen en te vervolgen, en het opsporen en vervolgen van individuele aanbieders en tussenpersonen. Ik zal het rapport van het KLPD en de voorgenomen aanpak met betrekking tot kansspelen via internet binnenkort aan de Kamer aanbieden.

2.11 Het intensiveren en vernieuwen van toezicht

In bijlage 4 van mijn brief aan de Kamer van 7 juli 2003 heb ik de contouren geschetst voor de verdere inrichting van het vernieuwde toezicht.¹² Ik heb mij daarbij mede gebaseerd op een onderzoek dat daartoe in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Justitie is uitgevoerd en een advies dat het College van toezicht op mijn verzoek heeft uitgebracht.

De nadere invulling en positionering van het toezicht krijgt vorm binnen de herziene Wet op de kansspelen. Tijdens de tweede termijn van het algemeen overleg kansspelen op 3 juni 2004 heb ik toegezegd dat ik de standpunten van de Kamer over het toezicht zal

¹¹ Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 29, blz. 11.

¹² Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 287.

meewegen.¹³ Ik streef ernaar om nog in de eerste helft van dit jaar een afgerond beeld te hebben van de positionering en inrichting van het toezicht, waarna ik de Kamer daarover zal informeren.

Zoals al in de tweede voortgangsrapportage is aangegeven, zal het toezicht vooral inhoud moeten krijgen via bestuursrechtelijke instrumenten. Het strafrecht vormt daarbij het sluitstuk.

2.12 Het intensiveren en vernieuwen van handhaving

De uitgangspunten van het integrale handhavingbeleid van de Wet op de kansspelen zijn beschreven in bijlage 2 van de eerste voortgangsrapportage kansspelen van 5 juni 2002.¹⁴ Hierbij gaat het om een combinatie van civielrechtelijk optreden door kansspelvergunninghouders, bestuursrechtelijk optreden door ministeries en gemeenten, fiscaalrechtelijk optreden door de Belastingdienst en FIOD-ECD, strafrechtelijke opsporing door de politie en vervolging door het Openbaar Ministerie.

De integrale benadering maakt een slagvaardige bestrijding van illegaal kansspelaanbod mogelijk. Per illegaal kansspel wordt bekeken hoe en door welke instantie(s) effectief kan worden opgetreden. De aanpak wordt gecoördineerd door een handhavingsoverleg, onder leiding van mijn ministerie, en met vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, Verispect (toezichthouder op de speelautomaten), en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De integrale aanpak heeft de afgelopen jaren tot goede resultaten geleid. Zo is het aantal illegale casino's sterk gereduceerd, van ruim 50 tot circa vijf nu. Het streven is om dit jaar de laatste illegale casino's te sluiten.

Ook met de zogenaamde internet gokzuilen, die de afgelopen jaren steeds vaker in laagdrempelige gelegenheden, zoals cafetaria's, opdoken zijn goede successen behaald. De eerste generatie gokzuilen, waarvan er ongeveer 1000 over het hele land waren geplaatst, is vrijwel volledig verdwenen. De aandacht richt zich nu op de bestrijding van de zogenaamde tweede en derde generatie gokzuilen, die uiterlijk steeds minder op speelautomaten en meer op computers lijken. Onlangs hebben politie en Openbaar Ministerie in het arrondissement Almelo al tegen dergelijke automaten opgetreden. Er volgen de komende tijd mogelijk nog meer acties.

In dit verband is ook relevant een uitspraak in hoger beroep van 20 oktober 2004 van de Raad van State waarin werd geoordeeld dat een in een snackbar opgestelde internetzuil aan te merken is als een speelautomaat in de zin van de Wet op de kansspelen.¹⁵

Doorslaggevend voor dat oordeel waren de op de internetzuil aangebrachte verwijzingen, de presentatie en de opstelling ervan, in combinatie met de mogelijkheid van uitbetaling

¹³ Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 29.

¹⁴ Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 257.

¹⁵ LJN-nummer AR4269.

van de met het apparaat verkregen punten. Een op een dergelijke wijze opgestelde en ingerichte internetzuil valt onder de definitie van speelautomaat als bedoeld in artikel 30 van de wet.

Ook tegen andere vormen van illegaal aanbod, zoals illegale loterijen en piramidespelen, wordt waar mogelijk opgetreden.

2.13 Het concentreren van beleid en uitvoering bij het ministerie van Justitie

In het kabinetsstandpunt van 31 maart 2003 is onder andere besloten de door verschillende ministeries uitgevoerde kansspeltaken zoveel mogelijk te concentreren bij het ministerie van Justitie. De concentratie van taken dient tot slagvaardiger beleid en minder versnippering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden te leiden.

De verantwoordelijkheid voor het speelautomatenbeleid, waaronder het toezicht, is begin vorig jaar door de Minister van Economische Zaken aan ondergetekende overgedragen.¹⁶

Met de overdracht van de kansspeltaken van de ministeries van Financiën (Staatsloterij), VWS (de instantloterij, de Lotto en de sporttotalisator) en LNV (de paardentotalisator), waartoe de ministerraad op 21 januari jl. heeft besloten, is de volgende stap gezet.

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de Staatsloterij en Holland Casino is inmiddels geconcentreerd binnen het ministerie van Financiën. Daarmee is een nadrukkelijke scheiding tussen beleid en beheer aangebracht.

2.14 Gedrags- en reclamecode

In mijn brief van 3 juni 2004 heb ik de Kamer meegedeeld dat het aantal reclame-uitingen van de kansspelaanbieders mij zorgen baart.¹⁷ Anderzijds heb ik aangegeven dat kansspelaanbieders, ook vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid, de mogelijkheid moeten hebben om reclame te maken om daardoor hun spelaanbod aan (potentiële) deelnemers kenbaar te maken. Daarbij is een zeker evenwicht van veel belang. Ik heb de kansspelaanbieders per brief van 23 juni 2004 gevraagd om de hoeveelheid reclame-uitingen fors te beperken en dit restrictieve reclamebeleid vorm en inhoud te geven door middel van een gedrags- en reclamecode van en voor alle kansspelaanbieders.

In de gedrags- en reclamecode moet onder andere tot uitdrukking komen:

- Op welke wijze de kansspelaanbieders zorgdragen voor een evenwichtig beleid ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten.
- Op welke wijze de aanbieders zorgdragen voor een evenwichtig beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.
- Welke maatregelen en voorzieningen de kansspelaanbieders treffen om onmatige deelname aan de door de aanbieders georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk tegen te gaan; deze maatregelen dienen zowel kwalitatieve als kwantitatieve

¹⁶ Besluit van 23 februari 2004 houdende de overdracht van de zorg voor de Wet op de Kansspelen, Stb. 78.

¹⁷ Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 301.

beperkingen te bevatten ten aanzien van omvang en frequentie van het reclame-aanbod.

Ik heb de kansspelaanbieders erop gewezen dat mij, in een aantal landelijke vergunningen, ten aanzien van de wervings- en reclameactiviteiten een aanwijzingsbevoegdheid is toegekend. Het is niet ondenkbaar dat er bij de herziening van de regelgeving een algemene aanwijzingsbevoegdheid zal worden geïntroduceerd. In een aanvullende brief van 24 september 2004 heb ik de vergunninghouders gevraagd om de gedrags- en reclamecode uiterlijk 31 maart 2005 aan mij voor te leggen.

2.15 Beleidsbrief speelautomaten

Het speelautomatenbeleid maakt onderdeel uit van het restrictieve kansspelbeleid en heeft dezelfde doelstelling. De speelautomatensector heeft echter een aantal bijzondere kenmerken, zoals de commerciële exploitatie van automaten door een groot aantal bedrijven. Er zijn circa 300 ondernemingen die gezamenlijk over ongeveer 900 vergunningen beschikken. Dat vergt extra aandacht voor bijvoorbeeld de handhaafbaarheid van de regelgeving.

Bij de herziening van de regelgeving voor speelautomaten gaat het vooral om vereenvoudiging en verduidelijking en verbetering van de handhaafbaarheid, maar niet om versoepeling. Ook wordt nagegaan of het mogelijk is om maatregelen te treffen om het verder naar elkaar groeien van speelhallen en casino's te voorkomen. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, ontvangt de Kamer een dezer dagen de Beleidsbrief speelautomaten.

3. Actuele jurisprudentie en Europese ontwikkelingen

3.1 Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie

Het aanbieden van kansspelen kan gezien worden als 'dienst' in de zin van artikel 49 en volgende van het EG-verdrag. Beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de gemeenschap zijn op grond van artikel 49 in beginsel verboden. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kunnen beperkingen van het vrije dienstenverkeer (lees: nationale kansspelwetgeving) echter gerechtvaardigd zijn op grond van dwingende redenen van algemeen belang, mits de toegepaste beperking niet discriminerend is, geschikt is het gestelde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is. Herhaaldelijk heeft het Europese Hof geoordeeld dat de doelstellingen die ten grondslag liggen aan een nationale regeling zoals sociaal beleid en consumentenbescherming (tegengaan verslaving en verkwisting), fraudebestrijding en bescherming van de openbare orde (criminaliteit, risico's van bedrog), op grond waarvan het aanbieden van kansspelen wordt beperkt of zelfs verboden, als dergelijke dwingende vereisten van algemeen belang kunnen worden aangemerkt, zodat de desbetreffende regeling kan worden gerechtvaardigd. De doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid – het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit – passen binnen het door het Europees Hof geschetste kader

waarbinnen lidstaten beperkingen mogen stellen aan het aanbod van kansspelen. In het arrest in de zaak Gambelli¹⁸ heeft het Europese Hof de zojuist beschreven lijn nog eens bevestigd.

3.2 Uitspraak World Trade Organisation over online gokken

Onlangs heeft de World Trade Organisation geoordeeld dat het verbod op online gokken zoals dat in de Verenigde Staten geldt een schending van internationale handelsverdragen inhoudt. In antwoord op vragen van het lid De Wit heb ik aangegeven dat deze uitspraak geen gevolgen heeft voor de regulering van kansspelen in Nederland, aangezien de landen binnen de Europese Unie, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, in desbetreffende schema's waarin zij specifieke verplichtingen onder het General Agreement on Trade in Services (GATS) zijn aangegaan een nadrukkelijke uitzondering hebben gemaakt voor kansspelen.¹⁹

3.3 Het tussenvonnissen van de rechtbank Arnhem

De Rechtbank Arnhem heeft in een tussenvonnissen in een civiele procedure tussen De Lotto en Ladbrokes (een Engelse bookmaker) voorshands geoordeeld dat het Nederlandse kansspelbeleid onvoldoende restrictief is om als rechtvaardiging te dienen op het verbod om beperkingen aan te leggen op het vrij verkeer van diensten (artikel 49 EG-verdrag). Volgens de rechtbank lijkt het beleid, zoals het in concreto wordt uitgevoerd, er onvoldoende op gericht om de deelname aan kansspelen werkelijk te verminderen. Naar de mening van de rechtbank is er derhalve mogelijk geen sprake van 'samenhangende en stelselmatige beperkingen van het vrij verrichten van diensten', waardoor het beleid vooralsnog geen geschikt middel lijkt om de daarmee gestelde doelen te bereiken. De rechtbank heeft mij gevraagd op dit tussenvonnissen te reageren.

Bij brief van 21 oktober 2004 heb ik de rechtbank de gevraagde reactie gestuurd. Deze bestaat uit twee delen.

In het eerste deel ben ik specifiek ingegaan op de door de rechtbank toegepaste Europeesrechtelijke toetsing van het kansspelbeleid, welke heeft geleid tot het voorlopige oordeel. Aan de hand van een aantal argumenten heb ik getracht aan te tonen dat de door de rechtbank gereleveerde omstandigheden niet de conclusie kunnen schragen dat het Nederlandse kansspelbeleid mogelijk niet op samenhangende en stelselmatige wijze zou worden uitgevoerd. Daarbij heb ik aangegeven dat een belangrijk element in de beoordeling naar mijn mening dient te zijn dat het huidige kabinet duidelijk een aangescherpt beleid voert, waarbij onder andere paal en perk wordt gesteld aan de reclame-uitingen van de landelijke vergunninghouders.

¹⁸ EG Hof van Justitie 6 november 2003, zaak C-243/01

¹⁹ Tweede Kamer, 2004-2005, Aanhangsel, nr. 629.

Omdat ik voorts van oordeel ben dat voor de beoordeling van de vraag of het Nederlandse kansspelbeleid wérkelijk restrictief is, niet alleen de door de rechtbank genoemde maar ook andere aspecten relevant zijn, heb ik in het tweede deel van mijn brief een uiteenzetting gegeven van de hoofdlijnen van het Nederlandse kansspelbeleid (waarvan de inhoud in belangrijke mate overeen komt met het gestelde in hoofdstuk 2 van deze derde voortgangsrapportage). Met mijn reactie meen ik te hebben aangetoond dat het Nederlandse kansspelbeleid zowel restrictief als samenhangend is, niet alleen naar de letter maar ook naar de wijze waarop het daadwerkelijk wordt toegepast.

Op dit moment is nog niet bekend wanneer de rechtbank Arnhem (eind)vonnis zal wijzen.

3.4 Overige relevante jurisprudentie

Het restrictieve karakter van het Nederlandse kansspelbeleid – en daarmee de verenigbaarheid van de Nederlandse kansspelwetgeving met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie – is in verschillende rechterlijke uitspraken, zowel vóór als na het tussenvonnis van de Rechtbank Arnhem gedaan, bevestigd.

Allereerst wil ik wijzen worden op een vonnis van de Rechtbank Zutphen van 9 februari 2004²⁰, waarin de rechtbank aan de hand van de criteria in het Gambelli-arrest achtereenvolgens oordeelde dat de Nederlandse overheid een restrictief beleid voert op het terrein van kansspelen, dat het aan de Wet op de kansspelen ten grondslag liggende vergunningstelsel een geschikt middel is om de gestelde doelen te bereiken en dat dit stelsel niet onevenredig is.

Het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch kwam in zijn arrest van 2 maart 2004²¹ tot een overeenkomstig oordeel: het hof vond dat de wijze waarop de Nederlandse regeling ook thans nog in concreto wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan de ter rechtvaardiging daarvan aangevoerde doelstellingen en dat de uit die regeling voortvloeiende beperkingen, gelet op deze doelstellingen, niet discriminerend en niet onevenredig zijn.

Daarnaast kan gewezen worden op twee uitspraken die zijn gedaan ná het tussenvonnis van de Rechtbank Arnhem.

In de zaak tussen Betfair (en anderen) en De Lotto²² voerde eerstgenoemde partij onder andere aan dat bij de beoordeling van de vraag of de Wet op de kansspelen kan worden gerechtvaardigd op grond van dwingende redenen van algemeen belang, moet worden betrokken dat de landelijke vergunninghouders te veel reclame maken en dat de Nederlandse autoriteiten daartegen niet, althans onvoldoende, optreden. Het Gerechtshof

²⁰ LJN-nummer AO3551.

²¹ LJN-nummer AO5141.

²² LJN-nummer AR7476.

te Arnhem oordeelde echter dat de uit de Wet op de kansspelen voortvloeiende beperkingen, mede gelet op de inmiddels voorgenomen plannen tot verandering in de hoeveelheid reclame- en sponsoractiviteiten van vergunninghouders, vooralsnog niet strijden met de door het Hof van Justitie van de EG geformuleerde voorwaarden, zodat de wet in casu niet buiten toepassing behoeft te worden gelaten.

Van recenter datum is het arrest van het Gerechtshof te Amsterdam van 16 december 2004 in de zaak tussen de Stargames GmbH en de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij.²³ In deze zaak overwoog het hof dat door de Nederlandse overheid, anders dan in de casus die ten grondslag lag aan het Gambelli-arrest, geen beleid gevoerd wordt waarin sprake is van 'een sterke uitbreiding van kansspelen'. Daarnaast constateerde het hof dat de overheid een aangescherpt beleid voert ten aanzien van reclameactiviteiten van vergunninghouders. Tenslotte wees het hof erop dat het een feit van algemene bekendheid is dat 'gokverslaving in zodanige mate voorkomt dat daartegen beleid moet worden gevoerd'. Het een en ander bracht het hof tot het eindoordeel dat de Wet op de kansspelen en het Nederlandse kansspelbeleid gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van algemeen belang.

Tenslotte wil ik wijzen op de – niet gepubliceerde – conclusie die de advocaat-generaal van de Hoge Raad op 29 oktober 2004 heeft genomen in de (cassatie)procedure tussen Ladbrokes en De Lotto. In deze conclusie verwerpt de advocaat-generaal op uitvoerig beargumenteerde wijze de stelling van Ladbrokes dat de Wet op de kansspelen in strijd is met het EG-recht.

3.5 Mogelijke harmonisering kansspelbeleid binnen de Europese Unie

De Europese Commissie lijkt ernaar te streven om kansspelen binnen de Europese Unie op termijn te harmoniseren en daarmee een eind te maken aan het kansspelbeleid van de afzonderlijke lidstaten. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de concept 'Richtlijn diensten' en de concept 'Verordening betreffende de verkoopbevordering in de interne markt'. De richtlijn vormt onderdeel van een vermoedelijk nog langdurig onderhandelingsproces tussen de lidstaten, waarbij ook zeer principiële zaken als 'het land van oorsprong beginsel' aan de orde komen. Vooralsnog ziet het ernaar uit dat een overgrote meerderheid van de lidstaten tegen het opnemen van kansspelen in die richtlijn is. Ook over de Verordening verkoopbevordering valt niet te verwachten dat op korte termijn overeenstemming zal worden bereikt.

Vooralsnog ziet het er niet naar uit dat het Nederlandse kansspelbeleid op korte termijn onder invloed van Europese regelgeving ingrijpend zal moeten worden aangepast.

De Minister van Justitie,

²³ Nog niet gepubliceerd.