

Document	Titel	Datum	Beoordeling	Weigeringsgrond	Van	Aan	Toelichting
1	Brief Europese Commissie aan min. Buitenlandse Zaken	4-4-2006	Reeds openbaar		Europese Commissie	Min. Buitenlandse Zaken	Vindplaats: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24557-74.html (zie voetnoot m.b.t. terinzagelegging)
2	Brief ministerie van Justitie aan ministerie van Buitenlandse Zaken	12-7-2006	Reeds openbaar		Min. van Justitie	Min. Buitenlandse Zaken	Vindplaats: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24557-74-b1.pdf
3	Brief ministerie van Justitie aan Europese	20-7-2006	Deels openbaar	5.2.1.e	Min. van Justitie	Europese Commissie	
4	Brief Europese Commissie aan min. Buitenlandse Zaken	23-3-2007	Reeds openbaar		Europese Commissie	Min. Buitenlandse Zaken	
5	Brief Europese Commissie aan min. Buitenlandse Zaken	28-2-2008	Reeds openbaar		Europese Commissie	Min. Buitenlandse Zaken	Vindplaats: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-14772.pdf
6	Brief ministerie van Justitie aan Tweede Kamer	25-9-2008	Reeds openbaar		Min. van Justitie	Tweede Kamer	Vindplaats: https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2d8503ee-e6ff-4314-924b-cfc35b087e7d&title=Uitstel%20beantwoording%20vragen%20van%20de%20leden%20De%20Wit%2C%20Joldersma%20en%20Bouwmeester%20over%20het%20verslavingsbeleid%20bij%20Holland.doc
7	Brief Europese Commissie aan min. Buitenlandse Zaken	30-10-2012	Openbaar		Europese Commissie	Min. Buitenlandse Zaken	
8	Tekst min. van Justitie en min. van Buitenlandse Zaken in reactie op brief Europese Commissie van 31		Openbaar		min. van Justitie en min. van Buitenlandse Zaken	Europese Commissie	
9	Brief ministerie van Justitie aan Tweede Kamer	3-10-2008	Reeds openbaar		Min. Van Justitie	Tweede Kamer	Vindplaats: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2008201838&did=2008D08526

PV EU
t.a.v.JIZ

Directie Juridische Zaken
Afdeling Europees Recht
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum 20 juli 2006
Kenmerk DJZ/ER- 323/06
Blad 1/18
Bijlage(n) --
Betreft Art 226 EG; zaaknr 2002/5443 kansspelen
C.c.

Auteur 5.1.2.e
Telefoon
Fax
E-mail 5.1.2.e @minbuza.nl

In reactie op uw JIZ 19765/06 dd 11 april 2006, verzoek ik u onderstaande brief door te geleiden naar het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie:

QUOTE

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 van het 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 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.

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 allerlei 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 kansspelaanbod 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 (premielingen), 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 sportwedenschappen, 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 belangenverstrengeling 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

Kenmerk DJZ/ER- 323/06
Blad 8/18

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 (Läära)).

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 reclamediensdiensten 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 geschikt 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 afnemings 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 strafsancie 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 kansspelaanbieders 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 kansspelsverslaving 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 kansspelsverslaving 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.

UNQUOTE

Graag afschrift van de uitgaande brief aan:

- Min JUS/Dir Wetgeving, t.a.v. 5.1.2.e , sector staats- & bestuursrecht
- DJZ/ER (ref 323/06)

Het hoofd van de afdeling
Europees Recht

5.1.2.e



EUROPESE COMMISSIE

DG Interne markt en diensten

DIENTEN

On-line services

Brussel, 31 oktober 2012

EU PILOT 3840/12/MARK - exclusieve vergunning voor de exploitatie van casino's

In 2007 heeft de Europese Commissie een klacht ontvangen over de bepalingen van de Nederlandse wet tot instelling van een systeem voor de verlening van een exclusieve vergunning voor de exploitatie van casino's. Hoewel de Commissie de klacht heeft geregistreerd als een inbreukzaak die om nader onderzoek vraagt, is daarna geen besluit meer genomen over de verdere stappen in deze zaak.

In maart 2011 is de Commissie met een groenboek over onlinegokken op de interne markt gekomen, met de bedoeling feiten te verzamelen die verband houden met allerlei vraagstukken rond onlinegokken. Dankzij de raadpleging heeft de Commissie feiten en cijfers over deze markt, alsmede uitvoerige informatie over de desbetreffende doelstellingen van algemeen belang (redenen om nationale beperkingen te stellen aan grensoverschrijdende diensten) in handen gekregen. Nu het analysepotentieel in het licht van de recente jurisprudentie en de openbare raadpleging is toegenomen, vindt de Commissie dat zij thans in een betere positie verkeert om actie te ondernemen tegen nationale regelgeving die duidelijk niet met de jurisprudentie van het Hof strookt, terwijl de dossiers waarin de inbreuk niet kan worden vastgesteld, worden gesloten.

De klacht

In artikel 27h, lid 1, van de wet op de kansspelen (WoK) van 10 december 1964 is bepaald dat slechts aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid een vergunning voor de exploitatie van casino's kan worden afgegeven. Voor zover de Commissie weet, is deze vergunning voor het exclusieve recht van exploitatie van casino's in 1996 voor onbepaalde tijd afgegeven aan Holland Casino, een nationale stichting die in handen van de overheid is.

De klager stelt dat het systeem van exclusieve rechten om casino's te exploiteren, een beperking vormt op de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en op het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU). Volgens de klager kan de beperking niet worden gerechtvaardigd door de in de rechtspraak van het Hof reeds erkende dwingende redenen van openbaar belang, zoals met name het doel de consument te beschermen, fraude te bestrijden, te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, en maatschappelijke problemen in het algemeen te vermijden. Voorts stelt de klager dat de beperking niet voldoet aan de in de rechtspraak van het Hof geformuleerde voorwaarden inzake evenredigheid, en niet geschikt is om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen, aangezien er geen sprake van is dat

de verwezenlijking ervan daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze wordt nagestreefd.

Verzoek om informatie

Om de in de klacht geuite beschuldigingen volledig te kunnen beoordelen en daarbij rekening te houden met de eisen die het Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU) stelt aan de beoordeling van een beperking en de redenen ervan en van de geschiktheid, evenredigheid en coherentie van de maatregel in kwestie, zou de Commissie een volledig en actueel beeld willen hebben van de feitelijke en de juridische situatie met betrekking tot de regulering van casino's in Nederland. Dit verzoek om informatie sluit tevens aan bij de procedure in inbreukzaak 2002/5443, die alleen betrekking heeft op de organisatie van en de bevordering van deelneming aan sportprijsvragen.

Derhalve verzoekt de Commissie de Nederlandse regering om 1) haar te informeren over het rechtskader voor de exploitatie van casino's in Nederland, en 2) in te gaan op een aantal specifiekere kwesties die hieronder aan de orde komen.

1. Systeem voor de verlening van een exclusieve vergunning voor de exploitatie van casino's

Het HJEU heeft aanvaard dat een lidstaat die een bijzonder hoog beschermingsniveau wil garanderen, op goede gronden van mening kan zijn dat alleen de verlening van een uitsluitend recht aan een enkele organisatie die onder nauw overheidstoezicht staat, een doeltreffend middel is om de gevaren van kansspelen te beheersen en het doel na te streven aansporing tot geldverkwisting door gokken te voorkomen en gokverslaving afdoende te bestrijden. Wel moet de lidstaat, gelet op het nagestreefde beschermingsniveau, aantonen dat de invoering van een monopolie daadwerkelijk als noodzakelijk en evenredig kan worden beschouwd (zie daarvoor zaak C-212/08 *Zeturfen* en zaak C-347/09 *Dickinger*).

Gezien de instelling van een systeem voor de verlening van een exclusieve vergunning voor de exploitatie van casino's verzoekt de Commissie de Nederlandse regering om informatie over:

1.1. de redenen voor en openbare beleidsdoelstellingen achter de instelling van dit systeem.

Soortgelijke beperkingen betreffende het systeem voor de verlening van een exclusieve vergunning voor de organisatie van sportweddensenschappen in Nederland waren al het voorwerp van nationale procedures, waarin het HJEU om een uitspraak is gevraagd. Op 3 juni 2010 heeft het HJEU vervolgens uitspraak gedaan in de zaken C-203/08 *Sporting Exchange* en C-258/08 *Ladbrokes*.

In zaak C-203/08 heeft het Hof onder meer geoordeeld dat artikel 49 EG (thans artikel 56 VWEU) aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die de organisatie en de bevordering van kansspelen aan een gesloten stelsel onderwerpt ten gunste van één marktdeelnemer en elke andere marktdeelnemer, een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer daaronder begrepen, verbiedt om op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat via internet onder dit stelsel vallende diensten aan te bieden.

In zaak C-258/08 heeft het Hof voor recht verklaard dat een nationale regeling zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die is gericht op de beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude en die daadwerkelijk bijdraagt tot het bereiken van deze doelstellingen, kan worden geacht de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, ook al is het de houder of houders van een exclusieve vergunning toegestaan zijn of hun marktaanbod aantrekkelijk te maken door nieuwe kansspelen te introduceren en reclame te maken.

In beide zaken heeft het Hof echter ook bepaald dat het aan de nationale rechterlijke instanties staat na te gaan of 1) de regelingen van de lidstaten daadwerkelijk beantwoorden aan de doelstellingen die daarvoor een rechtvaardiging zouden kunnen vormen en of 2), gelet op deze doelstellingen, de uit die regeling voortvloeiende beperkingen, niet onevenredig zijn, en of 3) de illegale activiteiten met betrekking tot weddenschappen in de betrokken lidstaat een probleem kunnen vormen dat door een uitbreiding van de toegestane en gereguleerde activiteiten zou kunnen worden ondervangen, en of 4) deze uitbreiding door haar omvang niet onverenigbaar is met de doelstelling, gokverslaving te beteugelen.

De Commissie verzoekt de Nederlandse regering om informatie over:

- 1.2. de stand van zaken rond de nationale gerechtelijke procedures;
- 1.3. de oordelen die de nationale rechters hebben uitgesproken op basis van de vaststellingen van het Hof;
- 1.4. het gevolg dat de Nederlandse regering heeft gegeven aan hetgeen de nationale rechters hebben bepaald.

2. Verlening van de exclusieve vergunning

In zaak C-203/08 *Sporting Exchange* heeft het HJEU uitspraak gedaan in de procedure voor de verlening van een exclusieve vergunning. Volgens het Hof moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat het beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting van toepassing zijn op procedures voor de verlening en de verlenging van een vergunning op het gebied van de kansspelen aan één exploitant, voor zover het niet gaat om een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of om een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen.

Gelet op dit arrest en op de afgifte van de vergunning aan Holland Casino verzoekt de Commissie de Nederlandse regering om informatie over:

- 2.1. de rechtsvorm van Holland Casino;
- 2.2. de omvang van het rechtstreeks toezicht van de Staat of van de strenge controle door de overheid waaraan Holland casino is onderworpen;
- 2.3. de duur van de vergunning;
- 2.4. de aanbestedingsprocedure voor de verlening van de exclusieve vergunning aan Holland Casino voor de exploitatie van casino's in Nederland, mocht er een aanbesteding hebben plaatsgevonden.

3. Evaluatie van het Nederlandse regelgevingskader voor gokdiensten

Het is de Commissie eveneens bekend dat in Nederland thans aan een aanpassing van de gokwet wordt gewerkt. In dit verband verzoekt zij de Nederlandse regering om

informatie over de stand van zaken rond dit proces, en met name over de voornaamste voorgenomen wijzigingen in de wetgeving en over het tijdschema voor de vaststelling van de herziene gokwet.

Bij brief van 31 oktober 2012 (kenmerk: EU PILOT 3840/12/MARK - exclusieve vergunning voor de exploitatie van casino's) heeft uw Commissie de Nederlandse regering om informatie verzocht met betrekking tot het wettelijke kader rondom speelcasino's in Nederland en enkele andere specifieke kwesties. Middels deze brief doe ik u de gevraagde informatie toekomen.

Onderdeel I

De vragen 1.1 t/m 1.4 hebben betrekking op het in de Wet op de kansspelen (Wok) vervatte éénvergunningstelsel voor speelcasino's.

Bij vraag 1.1 wordt om informatie verzocht over de redenen voor en openbare beleidsdoelstellingen achter de instelling van deze systematiek voor speelcasino's.

Het kansspelbeleid heeft als doel kansspelverslaving zoveel mogelijk tegen te gaan, consumenten te beschermen en fraude en criminaliteit tegen te gaan. Deze doelstellingen worden bereikt door de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het beleid, waarbij de (kennelijke) vraag naar kansspelen wordt geleid naar een beperkt, gereguleerd kansspelaanbod. Dit heeft geleid tot een vergunningstelsel in de Wok, op grond waarvan:

- er een algemeen verbod is om kansspelen aan te bieden, tenzij daarvoor vergunning is verleend;
- vergunningen slechts kunnen worden verleend voor specifiek in de Wok genoemde gevallen.

De Wok bevat een limitatieve opsomming van de kansspelvormen waarvoor vergunning kan worden verleend. Voor het organiseren van bepaalde kansspelvormen, waaronder speelcasino's, kan – per categorie – ten hoogste één vergunning worden verleend. In de huidige opzet van de Wok is voor deze kansspelvormen gekozen voor een éénvergunningstelsel, aangezien:

- de overheid hierdoor een goede greep op de desbetreffende deelmarkt kan houden;
- de overheid effectief toezicht op de desbetreffende vergunninghouder kan houden;
- een situatie wordt voorkomen waarin vergunninghouders met elkaar zouden wedijveren in inventiviteit om hun aanbod aantrekkelijker te maken, waardoor de uitgaven van consumenten, en daardoor ook de kans op kansspelverslaving, aanzienlijk zouden toenemen.

Voor de goede orde deel ik u mee dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – het hoogste rechtscollege in Nederland dat bevoegd is te oordelen over bestuursrechtelijke geschillen – zich op 14 maart 2007 (zaaknummer: 200600283/1, zie bijlage) heeft uitgesproken over de vraag hoe zich de in de Wok vervatte regeling met betrekking tot speelcasino's verhoudt tot de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag (thans artikelen 49 en 56 VWEU). De Afdeling oordeelde dat de uit het éénvergunningstelsel voor speelcasino's voortvloeiende beperkingen, gelet op de toepasselijke beleidsdoelstellingen, voldoende kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zonder discriminatie naar nationaliteit worden toegepast en voldoen aan de door het Hof van Justitie van de Europese Unie geformuleerde eisen van proportionaliteit en geschiktheid. De Afdeling oordeelde dan ook dat artikel 27h, eerste lid, van de Wok niet onverbindend is.

De vragen 1.2 t/m 1.4 hebben betrekking op de uitspraken die nationale rechters hebben gedaan in aansluiting op de arresten die het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) op 3 juni 2010 in respectievelijk de zaken C-203/08 (The Sporting Exchange) en C-258/08 (Ladbrokes) heeft gewezen. Gevraagd wordt achtereenvolgens naar de stand van zaken in beide nationale procedures, de oordelen die de nationale rechters op basis van de vaststellingen van het Hof hebben uitgesproken en het gevolg dat de Nederlandse regering aan deze oordelen heeft gegeven.

Zaak C-203/08 (The Sporting Exchange)

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de zaak tussen The Sporting Exchange Ltd. en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, in aansluiting op het arrest van het Hof, opnieuw ter zitting behandeld en heeft vervolgens op 23 maart 2011 einduitspraak gedaan. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de eerste plaats geoordeeld dat de in de Wet op de kansspelen vervatte éénvergunningstelsels voor sportprijsvragen en een totalisator als zodanig

voldoen aan de eisen van het gemeenschapsrecht, aangezien de daarmee samenhangende beperkingen voldoende worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zonder discriminatie naar nationaliteit worden toegepast en voldoen aan eisen van proportionaliteit en geschiktheid. Wel plaatste de Afdeling vraagtekens bij de procedure die de Nederlandse overheid heeft gehanteerd bij de verlening van vergunningen op basis van deze éénvergunningstelsels.

Deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de Nederlandse overheid aanleiding gegeven de overheidscontrole op de landelijke vergunninghouder voor sportprijsvragen – de Stichting de Nationale Sporttotalisator – per medio 2011 te versterken, onder andere door bij deze organisatie een extra overheidscommissaris aan te stellen, die over vergaande vetorechten beschikt.

Zaak C-258/08 (Ladbroke's)

Na het arrest van het Hof heeft de Hoge Raad de behandeling van de zaak tussen de Stichting de Nationale Sporttotalisator en Ladbroke's voortgezet en vervolgens op 24 februari 2012 eindarrest gewezen. De Hoge Raad heeft het (eerdere) oordeel van het Gerechtshof te Arnhem bevestigd, dat de Nederlandse overheid een restrictief beleid op het gebied van de kansspelen voert, in die zin dat de expansie van kansspelen daadwerkelijk wordt beheerst en de opbrengsten uit kansspelen weliswaar een belangrijk neveneffect, maar niet de werkelijke rechtvaardiging van het kansspelbeleid vormen. Voorts is bevestigd dat het beleid van de Nederlandse overheid, voorzover dat betrekking heeft op het toestaan van uitbreiding van het legale aanbod en reclame-uitingen van zekere omvang, niet van dien aard is dat consumenten hierdoor op buitensporige manier worden aangemoedigd en gestimuleerd tot deelname aan kansspelen. Samenvattend is geoordeeld dat de Nederlandse overheid niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk, een samenhangend en consistent beleid op het gebied van de kansspelen voert.

Volledigheidshalve breng ik in herinnering dat de Nederlandse regering de Commissie bij brief van 6 september 2012 over de afloop van beide nationale procedures heeft geïnformeerd en dat de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Hoge Raad als bijlage bij die brief waren gevoegd. Een kopie van deze brief treft u als bijlage aan.

Onderdeel 2

In dit onderdeel wordt gevraagd naar informatie over een aantal aspecten die samenhangen met de wijze waarop de vergunning voor het organiseren van speelcasino's op grond van (de casinotitel in) de Wok wordt of is verleend, een en ander in het licht van de door het Hof in het arrest in de zaak C-203/08 benoemde uitzonderingscategorieën.

Rechtsvorm Holland Casino

Holland Casino heeft de rechtsvorm van een stichting. Het betreft hier een rechtspersoon zonder winstoogmerk, als bedoeld in titel 6 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De volledige (statutaire) naam van de stichting luidt: de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland.

Volledigheidshalve zij vermeld de opbrengst van de speelcasino's – na aftrek van de prijzen en de kosten – ten bate strekt van de schatkist (artikel 27h, tweede lid, Wok).

Omvang rechtstreeks toezicht Staat of strenge controle door de Overheid waaraan Holland Casino is onderworpen

De verschillende activiteiten van Holland Casino zijn aan streng toezicht en strikte controle van de hierna genoemde overheidsinstanties onderworpen.

De Kansspelautoriteit

Aan Holland Casino zijn in de Wok, het Speelautomatenbesluit 2000, de Speelautomatenregeling 2000 en de Beschikking casinospelen 1996 (de vergunning) tal van (beperkende) voorschriften opgelegd. Deze voorschriften hebben o.a. betrekking op het aantal toegestane speelcasino's en vestigingsplaatsen, het spelaanbod, toegestane nevenactiviteiten, werving en reclame, financiële verslaggeving en bepalingen die beogen consumenten te beschermen, kansspelverslaving te voorkomen en fraude en criminaliteit tegen te gaan.

De kansspelautoriteit ziet toe op de naleving van deze voorschriften en kan bij overtreding daarvan, afhankelijk van de zwaarte van de overtreding, (o.a.) een bestuurlijke boete opleggen (van ten hoogste 780.000 euro, of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet).

De minister van Veiligheid en Justitie

- Op grond van artikel 20 van de vergunning dient Holland Casino een afschrift van haar beleidsplan aan de minister van Veiligheid en Justitie¹ te zenden. Bij verschil van mening tussen Holland Casino en de minister over de algemene lijnen van het te voeren beleid - met uitzondering van het financiële beleid - volgt Holland Casino de aanwijzingen van de minister op.
- De minister van Financiën benoemt de voorzitter en de leden van de raad van commissarissen van Holland Casino, na daarover overleg te hebben gevoerd met de minister van Veiligheid en Justitie.
- De raad van commissarissen van Holland Casino benoemt het bestuur. Van de voorgenomen benoeming van de voorzitter en de leden van het bestuur wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie. De benoeming vindt slechts plaats indien de minister van Financiën binnen een periode van acht weken na ontvangst van de kennisgeving van het voornemen daartegen geen bezwaar heeft gemaakt. De minister van Financiën voert daarover binnen deze periode overleg met de minister van Veiligheid en Justitie.

De minister van Financiën

Holland Casino is een stichting en heeft dus geen aandelenkapitaal, zoals een kapitaalvennootschap. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer en treedt bij Holland Casino op als ware hij aandeelhouder. Holland Casino wordt derhalve behandeld als een staatsdeelneming. In de statuten van Holland Casino zijn verschillende rechten en bevoegdheden van de minister van Financiën, in zijn rol als (quasi-)aandeelhouder, vastgelegd.

De Nederlandsche Bank (DNB)

Tot slot bestaat er een scala van wettelijke maatregelen van financiële aard die gericht zijn op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. De relevante Nederlandse wetgeving is opgenomen in:

- de Wok;
- de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft);
- de Wet op het financieel toezicht (Wft);
- de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt);
- de Sanctiewet.

DNB houdt toezicht op de naleving van de bepalingen van deze wetten door Holland Casino.

De Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer kan een onderzoek instellen naar het door Holland Casino gevoerde financiële beheer. Holland Casino is verplicht aan een dergelijk onderzoek mee te werken. Hiervoor is een regeling opgenomen in artikel 13.6 van de statuten van Holland Casino.

Duur van de vergunning

Aan Holland Casino is eind 1997 (opnieuw) voor onbepaalde duur vergunning verleend voor het organiseren van speelcasino's in Nederland en voor het aanwezig hebben en exploiteren van kansspelautomaten in deze speelcasino's (de Beschikking casinospelen 1996). De vernieuwing van de vergunning was noodzakelijk in verband met een herziening van de casinotitel in de Wok.

De aanbestedingsprocedure voor de verlening van de exclusieve vergunning (voorzover deze heeft plaatsgevonden).

Bij de vernieuwing van de in 1997 - opnieuw voor onbepaalde tijd aan Holland Casino verleende - vergunning is geen aanbestedingsprocedure gevolgd.

¹ De ministers van Veiligheid en Justitie en van Financiën hebben hun (wettelijke) bevoegdheden op dit beleidsterrein gedelegeerd aan de beide staatssecretarissen.

Onderdeel 3

In dit onderdeel wordt gevraagd naar de stand van zaken rondom de herziening van de Wok, wat de belangrijkste voorgenomen wijzigingen in de wetgeving zijn en wat het tijdschema voor de vaststelling van de herziene wet is.

Het huidige kabinet Rutte-Asscher is op 5 november 2012 van start gegaan. Het regeerakkoord 'Bruggen bouwen' bevat ondermeer de volgende passage over kansspelen:

(pagina 29) We moderniseren het kansspelbeleid. Online kansspelen, sportwedenschappen en pokerevenementen worden strikt gereguleerd. Het illegale aanbod aan kansspelen dringen we daarmee terug. Op de naleving van de aan de vergunning verbonden voorwaarden wordt strikt toegezien. Het aanbieden van gokspelen is geen kerntaak van de overheid, daarom wordt Holland Casino onder voorwaarden verkocht.

Verder bevat het regeerakkoord nog passages over de transparante gunning van loterijvergunningen (waaronder de staatsloterij) en over de belastingheffing bij online kansspelen.

Naar aanleiding van het regeerakkoord wordt momenteel door het ministerie van Veiligheid en Justitie, in nauw overleg met het ministerie van Financiën, hard gewerkt aan het tot stand brengen van twee voorstellen tot wijziging van de Wok. Deze wetsvoorstellen voorzien in:

- (a) de introductie van een vergunningstelsel voor online kansspelen;
- (b) de introductie van een centraal register voor uitsluitingen;
- (c) de herziening van de speelcasinotitel;
- (d) de privatisering van Holland Casino;
- (e) uitbreiding van de toezichts- en handhavingsbevoegdheden (van de kansspelautoriteit).

Bij de herziening van de speelcasinotitel in de Wok staan het huidige monopolie voor casino's en de duur van de vergunning nadrukkelijk ter discussie.

Naar verwachting zullen de betreffende wetsvoorstellen in het tweede kwartaal van 2013 voor consultatie gereed zijn. Ik zal de Commissie op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen in deze.