

Vergaderjaar 2008–2009

**24 557**

**Kansspelen**

**Nr. 93**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2008

## **1. Inleiding**

Bij brief van 6 november 2008<sup>1</sup> en tijdens het algemeen overleg op 23 oktober 2008 over «de voortgang goede doelenorganisaties, de code Wijffels, kansspelen en de Beleidsreactie preventieve doorlichting goede doelensector» heb ik toegezegd de Kamer zo mogelijk vóór het kerstreces te informeren over enkele voorgenomen aanpassingen van het kansspelbeleid en de gevolgen daarvan voor het wetsvoorstel. Tijdens dat overleg heb ik de Kamer tevens een reguliere voortgangsrapportage over het kansspelbeleid in het vooruitzicht gesteld.

Met deze brief voldoe ik aan eerstgenoemde toezegging. Tevens voldoe ik hiermee aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie in de aangekondigde brief in te gaan op de gevolgen van de voorgenomen beleidswijzigingen op de tijdsplanning van het wetsvoorstel.

De voortgangsrapportage zal ik de Kamer separaat toesturen. De opbouw van de brief is als volgt. Eerst geef ik de actuele beleidsdoelstellingen weer. Daarna volgt een overzicht van de Europese ontwikkelingen. Vervolgens ga ik in op de aanvullende beleidswijzigingen en de consequenties daarvan voor het wetsvoorstel. Tot slot sta ik kort stil bij het vervolgtraject.

## **2. Beleidsuitgangspunten en -doelstelling**

De Nederlandse regering voert sinds eind 2002 een aangescherpt beleid op het gebied van kansspelen. De tweede voortgangsrapportage kansspelen van 31 maart 2003<sup>2</sup>, die een kabinetsstandpunt over kansspelen inhoudt, geeft de volgende beleidsuitgangspunten weer: het beteugelen van de speelzucht en het beperken van de nadelige gevolgen van kansspelen door middel van (eenduidige) regels en (strikte) handhaving, het niet stimuleren van de vraag naar kansspelen en het continueren van overheidsinterventie en -betrokkenheid waar nadelige effecten van kansspelen en kwetsbaarheid van de betrokken belangen dat vragen. Hoofddoel van het beleid is, door middel van reguleren en beheersen van kans-

<sup>1</sup> TK 2008–2009, 24 557, nr. 92.

<sup>2</sup> TK 2002–2003, 24 036 en 24 557, nr. 280.

spelen, het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Al geruime tijd wordt binnen mijn ministerie gewerkt aan een algehele herziening van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Met de wetswijziging worden verschillende doelen nagestreefd. Enerzijds gaat het om modernisering van de wet, die in 1964 is ingevoerd en sindsdien vele malen is gewijzigd. Mede daardoor is de regelgeving inconsistent en minder toegankelijk geworden en voor kansspelaanbieders, consumenten en overheid moeilijk te hanteren. Anderzijds wordt door middel van de herziening een aantal, in de tweede voortgangsrapportage kansspelen beschreven beleidsvoornemens gerealiseerd. Met de herziening van de Wok wordt beoogd een optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen mogelijk te maken.

Inmiddels is een concept van het wetsvoorstel gereed. Bij brief van 6 november 2008 heb ik de Kamer over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel geïnformeerd. Mede door de Europese ontwikkelingen, de complexiteit van de regelgeving en de uiteenlopende belangen, blijkt de afronding van het wetsvoorstel meer tijd te vergen dan was voorzien. De Europese ontwikkelingen zal ik hieronder nader toelichten.

### **3. Europese ontwikkelingen**

#### *Inleiding*

Op Europees niveau zijn er verschillende ontwikkelingen op het gebied van kansspelen gaande. Hoewel kansspelen niet zijn geharmoniseerd en de lidstaten – binnen bepaalde grenzen – ruimte hebben een eigen beleid te voeren, is vanuit de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) op deelterreinen – in het bijzonder sportwedenschappen – de druk op de lidstaten die het aangaat (inmiddels een tiental) opgevoerd hun nationale wetgeving op het gebied van sportwedenschappen aan te passen, omdat die in strijd met het EG-verdrag zou zijn. Voorts zijn of worden uitspraken op kansspelgebied geweest met een Europese component.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof van Justitie) heeft na zijn uitspraak in de zaak Placanica<sup>1</sup>, waarop ik in de voortgangsrapportage van 13 juli 2007<sup>2</sup> ben ingegaan, in het najaar van 2007 uitspraak gedaan in de zaak Commissie/Italië. Op 14 oktober 2008 heeft de advocaat-generaal van het Hof van Justitie advies uitgebracht in de zaak Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP) en Baw International Ltd/Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Liboa<sup>3</sup>. In die zaak gaat het om de vraag of onderdelen van de Portugese regelgeving verenigbaar zijn met het verdrag.

Op nationaal niveau hebben verschillende rechterlijke instanties het Hof van Justitie gevraagd bij prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitleg van het gemeenschapsrecht.

Tot slot is, mede op initiatief van Nederland, in Europees verband een werkgroep gestart met als doel een dialoog met de overige lidstaten op gang te brengen.

#### *Juridisch kader*

Het aanbieden van kansspelen wordt aangemerkt als «dienst» in de zin van het EG-verdrag. Beperkingen op het vrije dienstenverkeer binnen de gemeenschap zijn op grond van artikel 49 van het EG-verdrag in beginsel verboden. Het EG-verdrag, maar vooral ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie, voorzien echter in uitzonderingen op dit beginsel. Zo heeft het Hof van Justitie herhaaldelijk geoordeeld dat beperkingen van het

---

<sup>1</sup> HvJ EG 6 maart 2007, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04.

<sup>2</sup> TK 2006–2007, 24 557, nr. 76.

<sup>3</sup> Zaak C-42/07.

vrije dienstenverkeer, bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal vergunningstelsel op het gebied van kansspelen, in bepaalde gevallen toch toegestaan zijn. Dat is het geval wanneer de toegepaste beperkingen: gerechtvaardigd worden wegens dwingende redenen van algemeen belang, op niet discriminerende wijze worden toegepast, geschikt zijn de beoogde doelen te verwezenlijken, en niet verder gaan dan noodzakelijk is.

Uit de jurisprudentie blijkt dat doelstellingen op het gebied van sociaal beleid en consumentenbescherming (tegenaan verslaving en verkwisting) en fraudebestrijding en bescherming van de openbare orde (tegenaan van criminaliteit en witwassen) als geldige «dwingende redenen van algemeen belang» worden erkend, op grond waarvan het aanbod van kansspelen kan worden beperkt of (zelfs) kan worden verboden. In de arresten in de zaken Gambelli<sup>1</sup> en Placanica heeft het Hof van Justitie de eis dat de toegepaste beperkingen «geschikt zijn de gestelde doelen te verwezenlijken» gepreciseerd, door te stellen dat de beperkingen «ertoe moeten bijdragen dat de activiteiten met betrekking tot kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt». Kort gezegd betekent dit dat het door een lidstaat gevoerde beleid niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk samenhangend en consistent dient te zijn.

#### *Inbreukprocedures*

De Commissie voert met tien lidstaten correspondentie over de in die lidstaten geldende regelgeving met betrekking tot sportweddenschappen. Rode draad in deze correspondentie is de stelling van de Commissie dat een nationale regeling die het (grensoverschrijdend) aanbod van sportweddenschappen beperkt – meestal een regeling op grond waarvan slechts één vergunning is toegestaan – een ongeoorloofde beperking van het EG-verdrag vormt, indien daarmee vergelijkbare diensten van vergunninghoudende aanbieders uit andere lidstaten worden tegengehouden.

Op 28 februari 2008 heeft de Commissie een «met redenen omkleed advies» aan Nederland uitgebracht. Het advies houdt een formeel verzoek tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving in. Bij brief van 25 september 2008 heeft de Nederlandse regering uitvoerig op het advies gereageerd. Ik zal u daarover binnenkort nader informeren. Kern van deze reactie is dat de uit de Wet op de kansspelen voortvloeiende beperkingen van het vrije dienstenverkeer met betrekking tot sportprijsvragen, voldoende kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en daarom verenigbaar zijn met het EG-verdrag. Het advies en de reactie daarop van de Nederlandse regering, vormen grotendeels een herhaling van de eerder gewisselde standpunten. Afschriften daarvan heb ik u als bijlagen bij mijn brieven van 29 augustus 2006<sup>2</sup> en 21 augustus 2007<sup>3</sup> gestuurd. Niet bekend is of de Commissie daadwerkelijk een inbreukprocedure tegen Nederland zal starten bij het Hof van Justitie.

Zes andere lidstaten (Denemarken, Finland, Hongarije, Zweden, Griekenland en Frankrijk) hadden al eerder een met redenen omkleed advies ontvangen. Op dit moment zijn er nog geen inbreukprocedures aanhangig bij het Hof van Justitie. Ik zal de Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen op dit gebied.

#### *Raadswerkgroep kansspelen*

In het voorjaar van 2008 heeft Nederland, zoals reeds aangekondigd in mijn brief van 4 maart 2008 aan de Eerste Kamer<sup>4</sup>, samen met een aantal

<sup>1</sup> HvJ EG 6 november 2003, zaak C-243/01.

<sup>2</sup> TK 2005–2006, 24 557, nr. 74.

<sup>3</sup> TK 2006–2007, 24 557, nr. 77.

<sup>4</sup> EK 2007–2008, 30 362, J. p. 4, bijlage 3.

gelijkgezinde lidstaten het initiatief genomen tot het opzetten van een werkgroep in Europees verband over het onderwerp kansspelen. Doel hiervan was het stimuleren van een dialoog tussen de lidstaten op het gebied van de kansspelen. In juli 2008 is onder het Franse voorzitterschap een raads werkgroep van start gegaan, waarin alle lidstaten en de Commissie vertegenwoordigd zijn. Tijdens de raads werkgroep-bijeenkomsten zijn de stelsels in de lidstaten, aan de hand van een vragenlijst, in beeld gebracht. Hieruit kwam een aantal gemeenschappelijke doelstellingen naar voren, zoals het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de openbare orde en de intensivering van de samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving. Naar aanleiding van hetgeen is besproken heeft het Franse voorzitterschap een voortgangsrapport opgesteld. Dit voortgangsrapport is op 1 december 2008 besproken in de Raad voor Concurrentievermogen. Tijdens deze bijeenkomst stelde het Franse voorzitterschap voor de dialoog tussen lidstaten in raads werkgroepverband voort te zetten. De meeste landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Malta, steunden dit voorstel.

*Uitspraak Hof van Justitie in zaak C-260/04 (Commissie/Italië)*

Op 13 september 2007 deed het Hof van Justitie uitspraak in de zaak Commissie/Italië. Aanleiding voor deze zaak was het feit dat Italië in 1999 329 bestaande concessies voor het beheer van paardenrennen zonder aanbesteding had hernieuwd en tegelijkertijd 671 nieuwe concessies met toepassing van een aanbestedingsprocedure had verleend. De Commissie vond dat Italië hiermee in strijd met het EG-verdrag handelde. Het Hof van Justitie oordeelde dat Italië door 329 concessies zonder aanbesteding te hernieuwen, de artikelen 43 en 49 EG en meer in het bijzonder het algemene transparantiebeginsel en de verplichting om een passende mate van openbaarheid te waarborgen heeft geschonden. Vooral nog kan uit deze uitspraak, die specifiek betrekking heeft op de praktijk van vergunningverlening in Italië, geen algemene aanbestedingsplicht voor de verlening van kansspelvergunningen worden afgeleid.

*Advies advocaat-generaal in zaak C-42/07 (Futebol en BAW/Santa Casa)*

Op 14 oktober 2008 heeft advocaat-generaal Bot advies uitgebracht in de bij het Hof van Justitie aanhangige zaak Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP) en BAW International Ltd/Santa Casa da Misericórdia de Lisboa<sup>1</sup>. In deze zaak staat de geldigheid van het aan Santa Casa verleende exclusieve recht om loterij- en totospelen aan te bieden centraal. Onlangs is dit exclusieve recht uitgebreid tot aanbod via elektronische communicatiemiddelen. De regeling voorziet tevens in de mogelijkheid sancties op te leggen tegen degenen die in strijd met het exclusieve recht dergelijke spelen organiseren en hiervoor reclame maken. Aan Futebol en BAW zijn geldboeten opgelegd omdat zij langs elektronische weg totospelen hebben aangeboden en hiervoor reclame hebben gemaakt.

De advocaat-generaal constateert in de eerste plaats dat het gemeenschapsrecht niet tot doel heeft een vrije markt voor kansspelen te creëren. Voorts betoogt hij dat de Portugese regeling weliswaar een inbreuk op het vrije dienstenverkeer vormt, maar onder omstandigheden – conform eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie – kan worden gerechtvaardigd. De lidstaten hebben een grote beoordelingsvrijheid bij het vaststellen van het gewenste beschermingsniveau. Wanneer een lidstaat voor een bepaalde kansspelvorm een monopoliepositie toekent aan een organisatie, moet die lidstaat volgens de advocaat-generaal de activiteiten van die organisatie direct en actief kunnen bepalen. Bovendien mag die monopoliepositie niet gericht zijn op winstmaximalisatie. Het Hof van Justitie,

---

<sup>1</sup> Zaak C-42/07.

dat overigens niet gebonden is aan het advies, doet waarschijnlijk over enkele maanden uitspraak.

### *Prejudiciële vragen*

In verschillende lidstaten zijn procedures aanhangig waarin nationale rechters het Hof van Justitie door middel van prejudiciële vragen om uitleg van het EG-verdrag – in relatie tot nationale kansspelregelgeving – hebben verzocht. Het gaat dan dikwijls om de vraag of het kansspelbeleid voldoende consistent, en de nationale regelgeving dus voldoende te rechtvaardigen is.

In Nederland zijn in de eerste helft van dit jaar in twee zaken prejudiciële vragen gesteld. Deze zaken zijn aanhangig bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Betfair/minister van Justitie)<sup>1</sup> en de Hoge Raad (De Lotto/Ladbrokes)<sup>2</sup>.

In eerstgenoemde zaak staat de geldigheid van de monopolies voor sportweddenschappen en de totalisator (het wedden op de uitslagen van paardenrennen) en de wijze waarop de vergunningen voor die kansspelen in de praktijk worden afgegeven centraal. In haar (verwijzings)uitspraak van 14 mei 2008<sup>3</sup> oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat beide éénvergunningstelsels voldoende te rechtvaardigen zijn en dat de Minister van Justitie de door Betfair gevraagde vergunningen dan ook terecht heeft kunnen weigeren. Om elke twijfel uit te sluiten ziet de Afdeling aanleiding aan het Hof van Justitie de vraag te stellen of artikel 49 EG-verdrag aldus dient te worden uitgelegd dat de toepassing van dit artikel tot gevolg heeft dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat niet, op grond van het in die lidstaat geldende gesloten vergunningstelsel voor het aanbieden van diensten inzake kansspelen, kan verbieden dat een dienst-aanbieder aan wie reeds een vergunning is verleend in een andere lidstaat voor het verrichten van die diensten via internet, deze diensten ook via internet aanbiedt in eerstgenoemde lidstaat. Daarnaast wil de Afdeling van het Hof van Justitie weten of de wijze waarop de vergunningen voor sportweddenschappen en de totalisator in de praktijk worden verleend in lijn met het EG-verdrag is.

De zaak voor de Hoge Raad vormt het sluitstuk van een al jaren lopend geschil tussen De Lotto en Ladbrokes. Het betreft hier de bodemprocedure; de eerder gevoerde kort geding procedure is door de Hoge Raad bij arrest van 18 februari 2005<sup>4</sup> in het voordeel van De Lotto beslecht.

Net als in de kort geding procedure ligt aan de huidige procedure de vordering van De Lotto ten grondslag om Ladbrokes, die (ook) in Nederland via telefoon en het internet kansspelen aanbiedt, te bevelen dergelijk aanbod onmogelijk te maken voor Nederlandse ingezetenen. In wezen gaat het ook in deze zaak om de consistentie, en de mogelijkheden tot rechtvaardiging, van de Nederlandse regelgeving met betrekking tot sportweddenschappen. Hoewel in het arrest van de Hoge Raad uit 2005 is geoordeeld dat het Nederlandse beleid voldoende consistent is en dus gerechtvaardigd kan worden, meent de Hoge Raad nu dat er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn om prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie te stellen. Die omstandigheden zijn volgens de Hoge Raad gelegen in het feit dat rechters in andere lidstaten prejudiciële vragen in kansspelzaken hebben gesteld, de Afdeling bestuursrechtspraak prejudiciële vragen in de Betfairzaak heeft gesteld, en het mogelijke voornemen van de Commissie tegen (onder andere) Nederland een inbreukprocedure aanhangig te maken.

De Nederlandse regering heeft in beide zaken schriftelijke opmerkingen bij het Hof van Justitie ingediend. Een uitspraak valt op zijn vroegst over een jaar of twee te verwachten.

---

<sup>1</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14 mei 2008 (LJN: BD1483).

<sup>2</sup> Hoge Raad, 13 juni 2008 (LJN: BC8970).

<sup>3</sup> LJN: BD1483.

<sup>4</sup> LJN: AR4841.

#### **4. Aanvullende beleidswijzigingen**

Sinds jaar en dag beoogt het kansspelbeleid – door het reguleren en beheersen van kansspelen – het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Aan die drieledige doelstelling wil ik onverkort vasthouden. Mij is gebleken dat de Kamer het door de regering gevoerde restrictieve kansspelbeleid steunt en er ook aan hecht dat Nederland een eigen beleid op dit gebied voert en blijft voeren. De meeste Europese lidstaten staan op een vergelijkbaar standpunt.

Om doelmatig en effectief beleid te kunnen voeren, dient te kunnen worden beschikt over moderne en adequate regelgeving. Zoals ik hierboven reeds heb vermeld, is de huidige Wok sterk verouderd en inconsistent en moeilijk toepasbaar door betrokken partijen. Om die reden en ter oplossing van een aantal praktische knelpunten, is op mijn ministerie de afgelopen jaren gewerkt aan een algehele herziening van de Wet op de kansspelen. Eind 2007 heb ik een aantal belanghebbende organisaties geconsulteerd over een conceptwetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen. Deze consultatie heeft geleid tot een aantal kanttekeningen en suggesties.

Desgevraagd heb ik de Kamer bij brief van 6 november 2008 over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel geïnformeerd. Ik heb aangegeven dat het wetsvoorstel de systematiek en vergunningsmogelijkheden van het huidige stelsel in beginsel voortzet, maar daaraan enkele belangrijke verbeteringen toevoegt. De verbeteringen betreffen onder andere harmonisatie van de regelgeving, de invoering van een model verdeelsysteem voor kansspelopbrengsten, een regeling voor promotionele kansspelen, de oprichting van de buiten het ministerie geplaatste kansspelautoriteit en herijking van de regelgeving met betrekking tot speelautomaten.

Hoewel het nationale beleid in eerste instantie bepalend is voor de opzet en vormgeving van het wetsvoorstel, dient in toenemende mate rekening te worden gehouden met internationale ontwikkelingen. Eerder in deze brief deelde ik al mee dat de meeste Europese lidstaten willen vasthouden aan hun beleidsruimte met betrekking tot kansspelen. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie – en het Hof van Justitie van de Europese Vrijhandels Associatie – blijkt dat lidstaten die ruimte ook hebben, mits zij daarbij aan bepaalde criteria voldoen. Door de toename van het aantal uitspraken, worden deze criteria steeds verder gepreciseerd. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich voortzet, nu er inmiddels zeven zaken aanhangig zijn bij het Hof van Justitie waarin prejudiciële vragen zijn gesteld. Naast deze (autonome) ontwikkeling van het gemeenschapsrecht op het gebied van kansspelen via de jurisprudentie, wordt vanuit de Commissie de druk op de lidstaten opgevoerd om meer rekening te houden met elkaars (vergunde) kansspelen. Op grond van deze ontwikkelingen dienen lidstaten zich er voortdurend van te vergewissen of het door hen gevoerde beleid voldoende consistent is om als rechtvaardiging te kunnen dienen.

Tegen bovengenoemde achtergrond en naar aanleiding van de in de consultatie van de nieuwe Wok gemaakte opmerkingen, heb ik het stelsel de afgelopen maanden nog eens goed tegen het licht gehouden. Ik meen dat het Nederlandse stelsel op enkele belangrijke punten verder kan worden verbeterd. Deze punten betreffen de inrichting van het vergunningstelsel, de wijze waarop vergunningen worden afgegeven, de rol van de nieuw op te richten kansspelautoriteit hierbij, het model verdeelsysteem voor kansspelgelden en de mogelijkheden via internet te spelen. Door een bijsturing op deze punten worden de consistentie van

het beleid en het draagvlak daarvoor vergroot, zodat ook de houdbaarheid van dat beleid op langere termijn wordt geborgd. Ik licht dit hieronder toe. Ik benadruk overigens dat het restrictieve kansspelbeleid wordt voortgezet. De voorgenomen aanpak past binnen dit beleid, dat voorziet in een gereguleerd aanbod en gericht blijft op het bestrijden van excessen, zoals verslaving en witwassen.

#### *Level playing field loterijen*

Loterijen met landelijk bereik zijn in Nederland op verschillende wijzen gereguleerd. Zo is er een (staats)monopolie voor de Staatsloterij. Kenmerkend aan de Staatsloterij is dat tenminste 60% van de inleg aan prijzen wordt uitgekeerd en dat de netto-opbrengst ten goede komt aan de staatskas. Daarnaast zijn er drie landelijk opererende goede doelenloterijen: de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de Sponsor Bingo Loterij. Hiervoor zijn (semi-permanente) vergunningen verleend op grond van art. 3 Wok. Voor deze loterijen geldt onder andere de verplichting om (tenminste 50% van) de opbrengst af te dragen aan algemeen nut beogende instellingen. Omdat de vraag is of het wenselijk en consistent is dat verschillende vergunningsregimes voor landelijke loterijen naast elkaar bestaan, zal ik de komende maanden, in overleg met de Minister van Financiën, onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het *level playing field* voor loterijen te vergroten.

#### *Transparante gunningsprocedures*

Vergunningen voor landelijke kansspelen hebben verschillende doorlooptijden en worden op verschillende manieren afgegeven. De aan Holland Casino en de Staatsloterij verleende vergunningen hebben een onbepaalde geldigheidsduur. Dit hangt samen met de nauwe verbondenheid tussen deze organisaties en de Staat. De houders van vergunningen voor de goede doelenloterijen, de lotto, de instantloterij, sportprijsvragen en de totalisator staan op grotere afstand van de Staat. De aan deze organisaties verleende vergunningen hebben een geldigheidsduur van vijf jaar. Na ommeekomst van de vergunningen worden deze doorgaan, met een eventuele aanpassing van de voorschriften, steeds opnieuw aan de zittende vergunninghouders afgegeven. Met betrekking tot deze procedure heeft zich de vraag voorgedaan of en op welke wijze beter kan worden voldaan aan principes van gelijkheid en transparantie.

Transparantie en consistentie van het beleid acht ik van groot belang. Om dit te onderstrepen, ben ik voornemens de vergunningen voor goede doelenloterijen, de lotto, de instantloterij, sportprijsvragen en de totalisator in de toekomst via objectieve en transparante procedures af te geven. Dit geldt, gelet op de bijzondere risico's die aan de organisatie van speelcasino's zijn verbonden, niet voor de vergunning van Holland Casino. Deze blijft voor onbepaalde duur geldig. De wijze van afgifte en de duur van de vergunning van de Staatsloterij zullen afhangen van de afloop van het traject dat dient te leiden tot vergroting van het *level playing field* voor loterijen. Ik zal eerst (doen) onderzoeken welke selectiemechanismen en -criteria kunnen worden toegepast. Daarbij zullen eerdere ervaringen van de overheid op dit gebied (o.a. op het gebied van de radiofrequenties) worden betrokken.

#### *De kansspelautoriteit*

Het voorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen voorziet onder andere in de oprichting van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan, de kansspelautoriteit, die zich gaat bezighouden met de uitvoering, het toezicht en de

handhaving op het gebied van de kansspelen. Het voorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen ging al uit van de afgifte van (een belangrijk deel van) de vergunningen voor landelijke kansspelen door de kansspelautoriteit. In verband met het gestelde in de vorige alinea, zullen vergunningen in de toekomst worden afgegeven door middel van objectieve en transparante procedures. De procedures en criteria zélf zullen echter worden vastgesteld door de Minister van Justitie, die ter zake verantwoordelijk is jegens het parlement. Overigens voorziet het wetsvoorstel in een versterkt bestuurlijk en strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium. Hierbij zal rekening worden gehouden met bevoegdheden van andere toezichthouders, zoals de Consumentenautoriteit.

#### *Het model verdeelsysteem kansspelgelden*

In mijn brief van 6 november 2008 heb ik u geïnformeerd over de voorgenomen invoering van een «model verdeelsysteem voor kansspelgelden» in de nieuwe Wet op de kansspelen en de plannen die enkele loterijen en goede doelenorganisaties als reactie hierop hebben ontwikkeld om tot een «herverkaveling» van goede doelen, in relatie tot loterijen, te komen. Zoals ik heb aangegeven vergen deze voorstellen nog de nodige uitwerking en overleg tussen de betrokken organisaties. Dat overleg is momenteel gaande.

Volledigheidshalve wijs ik erop dat ook de hierboven aangekondigde maatregelen ter vergroting van het *level playing field* van loterijen van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke invulling van het model verdeelsysteem.

#### *Kansspelen via internet*

Zoals ik in mijn brief van 4 maart 2008 aan de Eerste Kamer<sup>1</sup> heb aangegeven, was met betrekking tot internetkansspelen, mede gelet op de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het beleid, gekozen voor een tweeledige aanpak: invoering van een (tijdelijk) monopolie om, bij wijze van proef, kansspelaanbod via internet mogelijk te maken en – tegelijkertijd – het illegale aanbod van dit soort spelen zoveel mogelijk aan te pakken. De aanpak van illegale internetkansspelen, en de rol van de financiële dienstverleners en providers hierbij, heb ik toegelicht in mijn brief aan de Tweede Kamer over de rechtshandhaving van cybercrime in het algemeen en internetmisbruik in het bijzonder<sup>2</sup>.

Het wetsvoorstel dat de proef voor internetkansspelen mogelijk zou maken<sup>3</sup> is op 1 april 2008 door de Eerste Kamer verworpen. Dit betekent dat er op korte termijn geen vergunningsmogelijkheid voor internetkansspelen komt en dergelijke spelen voorlopig verboden blijven. In de praktijk blijkt dat er veel, dikwijls ongereguleerd aanbod van internetkansspelen bestaat en dat er bij het publiek een zekere behoefte aan dit soort kansspelen bestaat. Ik wil daarom opnieuw onderzoeken of het mogelijk is een wettelijk regime voor internetkansspelen in te voeren. In het onderzoek zal de Europese context een belangrijke plaats innemen, aangezien een uitbreiding van het landelijke aanbod (dat tevens grensoverschrijdende effecten kan hebben) vergaande consequenties voor de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het Nederlandse stelsel kan hebben. Ook de omvang van het illegale aanbod van internetkansspelen is van belang. Daarover zal het begin volgend jaar af te ronden onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen, waaronder kansspelen via internet, meer duidelijkheid geven. Ook de eventuele wijze van afgifte van (een) vergunning(en) zal in het onderzoek worden meegenomen. Tot slot zal worden gekeken naar soortgelijke ontwikkelingen in andere EU-lidstaten. Zoals hierboven aangegeven wordt op Raadswerkgroep-

<sup>1</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2007–2008, J.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 133.

<sup>3</sup> Wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (30 362).



niveau gesproken over het kansspelbeleid in de EU-lidstaten, waaronder kansspelen via internet.

#### **4. Vervolgtraject**

De aanvullende beleidswijzigingen worden de komende tijd uitgewerkt en daarna verwerkt in het huidige wetsvoorstel. Omdat de uitwerking geruime tijd zal vergen, zal het wetgevingstraject de nodige vertraging oplopen. Aangezien in de praktijk echter dringende behoefte bestaat aan een intensiever en effectiever toezicht, zowel op de legale als de illegale kanspelsector, hecht ik eraan op zo kort mogelijke termijn te komen tot de oprichting van een kansspelautoriteit en de invoering van de benodigde bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten. Daartoe zal de huidige Wet op de kansspelen, vooruitlopend op de algehele herziening, gedeeltelijk worden gewijzigd. Ik streef ernaar hiervoor in het najaar van 2009 een voorstel bij de Kamer in te dienen. Over de voortgang van de uitwerking van de beleidswijzigingen zal ik de Kamer in het voorjaar van 2009 informeren.

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