

Vergaderjaar 2009–2010

24 557

Kansspelen

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2009

Tijdens het Algemeen Overleg over kansspelbeleid van 19 maart 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557 nr. 97) heb ik toegezegd de Kamer te zijner tijd te zullen informeren over de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaak Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin Ltd./Departemento de Jogos Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Zaak C-24/07 en de eventuele gevolgen van die uitspraak voor het Nederlandse beleid. Voorts heb ik in mijn brief van 4 augustus 2009 over poker (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557, nr. 100) toegezegd de Kamer op korte termijn te zullen informeren over de instelling van een commissie die de mogelijkheid zal onderzoeken kansspelen via internet wettelijk te reguleren. Met deze brief doe ik beide toezeggingen gestand.

Uitspraak Hof van Justitie

In deze zaak stond het in de Portugese regelgeving bestaande uitsluitend recht om kansspelen via internet te organiseren centraal. Dat recht is toegekend aan het Departemento de Jogos de Santa Casa de Misericórdia de Lisboa («Santa Casa»). Bwin International Ltd. («Bwin») maakte inbreuk op dit uitsluitend recht, door, in samenwerking met de Liga Portuguesa de Futebol Profissional («Liga Portuguesa»), eveneens in Portugal via internet kansspelen aan te bieden. Aan Bwin en Liga Portuguesa zijn vervolgens geldboeten opgelegd, waartegen zij bij de rechter beroep aantekenden.

In het nationale geding rees de vraag hoe de Portugese regeling zich verhoudt tot de bepalingen in het EG-verdrag omtrent het vrije dienstenverkeer. De nationale rechter legde het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de prejudiciële vraag voor «of artikel 49 van het EG-verdrag in de weg staat aan een regeling van een lidstaat als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die marktdeelnemers, zoals Bwin, die zijn gevestigd in andere lidstaten, waar zij rechtmatig soortgelijke diensten verrichten, verbiedt om via het internet kansspelen aan te bieden op het grondgebied van deze lidstaat.»

Het Hof merkt in lijn met eerdere uitspraken op dat een nationale regeling die het aanbod van kansspelen via internet beperkt, wegens dwingende redenen van algemeen belang kan worden gerechtvaardigd, indien de toegepaste beperking zonder discriminatie wordt toegepast, geschikt is de gestelde doelen te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is. Het Hof vindt dat de doelstellingen van het Portugese beleid – bestrijding van fraude en criminaliteit en bescherming van de consument – als «dwingende redenen» kunnen worden aangemerkt. Voorts oordeelt het Hof dat de Portugese regeling, op grond waarvan één enkele door de overheid gecontroleerde marktdeelnemer als Santa Casa ervoor zorgt dat de exploitatie van kansspelen in een beheersbare bedding wordt geleid, een geschikt middel is de gestelde doelen te bereiken.

Vervolgens stelt het Hof vast dat lidstaten bij gebrek aan harmonisatie kunnen oordelen dat het enkele feit dat een marktdeelnemer als Bwin in de lidstaat van herkomst aan controles wordt onderworpen, onvoldoende waarborgen in de lidstaat van ontvangst biedt om nationale consumenten tegen de risico's van fraude en criminaliteit te beschermen. Het Hof merkt daarbij op dat via het internet toegankelijke kansspelen andere en ernstiger risico's op fraude door marktdeelnemers met zich meebrengen dan traditionele kansspelen.

Het Hof concludeert dan ook dat het EG-verdrag niet in de weg staat aan een regeling als die in het hoofdgeding aan de orde is, die marktdeelnemers als Bwin die in andere lidstaten zijn gevestigd, waar zij rechtmatig soortgelijke diensten verrichten, verbiedt om via het internet kansspelen aan te bieden op het grondgebied van deze lidstaat.

Gevolgen voor het Nederlandse beleid

De uitspraak is in lijn met de vorige uitspraken van het Hof, waarin steeds is geoordeeld dat lidstaten de bevoegdheid hebben het (grensoverschrijdend) aanbod van kansspelen op grond van dwingende redenen van algemeen belang te beperken, mits de toegepaste beperkingen niet discriminerend zijn, geschikt zijn de gestelde doelen te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is.

Net als de Portugese regelgeving biedt de Wet op de kansspelen voor bepaalde kansspelcategorieën de mogelijkheid voor maximaal één vergunning.

De hoofddoelstelling die blijkens het arrest ten grondslag ligt aan de Portugese kansspelregelgeving – de bestrijding van criminaliteit, meer bepaald de bescherming van de consumenten van kansspelen tegen door marktdeelnemers gepleegde fraude – is eveneens vergelijkbaar met de in Nederland geldende beleidsdoelstellingen. Daarnaast heeft het Nederlandse kansspelbeleid nog als doel kansspelverslaving tegen te gaan.

Er is wel een verschil tussen Portugal en Nederland wat betreft de wijze waarop kansspelen via internet zijn gereguleerd. De Portugese regelgeving voorziet kennelijk in de mogelijkheid slechts één vergunning te verlenen voor kansspelen via internet. Die enige vergunning is verleend aan Santa Casa. Op grond van de haar verleende vergunning heeft Santa Casa de mogelijkheid op te treden tegen marktdeelnemers die inbreuk maken op dat recht.

De Wet op de kansspelen biedt op dit moment echter niet de mogelijkheid vergunning te verlenen voor kansspelen via internet, wat betekent dat dergelijke kansspelen in Nederland onvoorwaardelijk verboden zijn. De beperking voor kansspelen via internet is in Nederland dus groter (totaalverbod) dan in Portugal (éénvergunningstelsel). Het oordeel van het Hof is

daarom mijns inziens eveneens van toepassing op de situatie in Nederland. In de jurisprudentie van het Hof, waaronder deze uitspraak, is namelijk uitdrukkelijk bepaald dat lidstaten hun eigen beschermingsniveau kunnen vaststellen wat betreft de wijze waarop zij kansspelen willen reguleren.

Het Hof spreekt zich in deze zaak voor het eerst duidelijk uit over de wederzijdse erkenning van (in andere lidstaten afgegeven) kansspelvergunningen en concludeert dat daarvan geen sprake is. Bij gebrek aan communautaire regeling mogen lidstaten oordelen dat de wettelijke voorwaarden en controles in het land van herkomst onvoldoende waarborgen bieden voor bescherming van de eigen consumenten.

Het verbod in de Wet op de kansspelen om in Nederland via het internet gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen – op grond waarvan marktdeelnemers met een vergunning in andere lidstaten hun diensten niet in Nederland mogen aanbieden – is naar mijn mening dan ook niet in strijd met artikel 49 van het EG-verdrag. Ik zie in de uitspraak van het Hof dan ook een bevestiging van het Nederlandse kansspelbeleid.

Tevens vormt het arrest van het Hof een ondersteuning van het Nederlandse standpunt in de Nederlandse kansspelzaken bij het Hof (Ladbroke en Betfair) en de reactie van Nederland op het in 2008 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen uitgebrachte met redenen omkleed advies.

Adviescommissie kansspelen via internet

Op 9 september 2009 heeft de ministerraad ingestemd met de Instellingsregeling Adviescommissie kansspelen via internet. De Adviescommissie heeft tot taak mij te adviseren over de algemene voorwaarden die kunnen worden gesteld aan de regulering van kansspelen via internet, met als mogelijk resultaat een voorstel voor een wettelijk regime voor kansspelen via internet en met specifieke aandacht voor de consequenties voor de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het Nederlandse kansspelbeleid, de aard en omvang van het illegale aanbod van kansspelen via internet, de eventuele wijze van vergunningafgifte, soortgelijke ontwikkelingen in andere lidstaten van de Europese Unie en de bescherming van kwetsbare groepen, zoals minderjarigen en jongvolwassenen.

Naast de voorzitter, de heer mr. G.J. Janssen, telt de commissie vier andere leden: mevrouw mr. I. Brakman, de heer mr. R.W.M. Craemer, de heer dr. M.W.J. Koeter en mevrouw prof. mr. A.J.C. de Moor-van Vugt. De voorzitter en leden zijn mede gekozen op grond van hun kennis en ervaring op het terrein van openbaar bestuur, kansspelen, nieuwe media, handhaving/toezicht, verslavingszorg en Europees- en bestuursrecht.

De Adviescommissie zal haar advies uiterlijk 1 maart 2010 uitbrengen. Ik zal u dit advies vervolgens, voorzien van mijn reactie, doen toekomen.

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