

Vergaderjaar 2006–2007

30 362

Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 20 november 2006

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling het wetsvoorstel gelezen en kennisgenomen van wat daarover is geschreven en gezegd door betrokkenen. Zij blijven van oordeel dat speelzucht een maatschappelijk gegeven is en dat ook hier individuen in eerste instantie voor zichzelf verantwoordelijk zijn. Zij blijven echter ook van oordeel dat aan het (massaal) spelen/gokken effecten zijn verbonden die het publieke domein raken en die mensen in ernstige problemen brengen. Het tegengaan van verslavingen, zoals hier gokverslaving, het weren van criminaliteit zoals witwassen en intimidatie en het beschermen van burger tegen onregelmatige bejegening in speelsituaties (niet uitbetalen bijv.) zijn belangen waar de overheid een opdracht heeft.

Problematisch gokken heeft zo menen deze leden van het CDA overigens nog wel meer ontwrichtende uitwerkingen bijvoorbeeld op relaties en gezinnen. Het is vanuit dit standpunt dat het CDA vanouds het door de wetgever gevolgde «Kanalisatiebeleid» kon ondersteunen.

Deze leden willen niet verhelen dat zij desondanks toch nog wel enkele voor hen belangrijke vragen houden met betrekking tot dit concrete wetsvoorstel waarin – uniek in Europa misschien – een experiment met legaal gokken op internet is gelegen. Zij hopen dat deze vragen de regering mede de gelegenheid biedt een aantal aspecten die zijn verbonden aan dit voorstel verder te verduidelijken en te expliciteren. Bij het licht van die beantwoording zal de fractie zich een eendoordeel over de strekking en de inhoud van dit voorstel moeten vormen. Maar zeker ook over de wenselijkheid en opportuniteit van dit experiment als zodanig.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met enige verbazing van het wetsvoorstel kennisgenomen. Het is immers ingediend door een minister die zich sterk maakt voor normen en waarden maar met dit voorstel de deur openzet voor een uitbreiding van gokverslaving, zeker in geval de voorgestelde handhavingsmechanismen niet goed zouden werken. De minister tornt zo aan de basis van het Nederlandse beleid. Het evenwicht dat in de kansspelbranche bereikt is tussen de verschillende erkende aanbieders

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).
Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Thissen (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Van Raak (SP), Tan (PvdA), Schuyer (D66) en Russell (CDA).

(die in vormen van zelfregulering de gevaren van gokverslaving matigen) lijkt hij te willen ontwrichten.

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. De huidige Wet op de kansspelen voorziet niet in een vergunningsmogelijkheid voor het organiseren van kansspelen via internet. Het organiseren van kansspelen zoals pokeren of roulette via het internet is illegaal in Nederland. Het doel van de Wet op de kansspelen is het inperken van fraude en excessieve goklust. In zijn arrest van 18 februari 2005 (RvdW 2005, 34, Ladbrokes Ltd.) heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat het verbod van de Wet op de kansspelen om zonder vergunning gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen ook geldt voor kansspelen op internet. Voor een goksite op internet is tot nu toe geen vergunning verstrekt. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om naast een legaal en gecontroleerd aanbod in de fysieke wereld ook via internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan. Teneinde hiermee ervaring op te doen en inzicht te krijgen in de effecten ervan zal een proef worden gedaan met één aanbieder. Die proef noodzaakt tot wetswijziging van de Wet op de kansspelen.

In 2004 hebben 487 000 personen deel genomen aan interactieve kansspelen via internet. Inmiddels hebben in februari van 2006 132 exploitanten van in totaal 352 goksites van het ministerie van justitie vernomen dat het organiseren van kansspelen zoals pokeren of roulette via het internet illegaal is in Nederland. Dit zo zijnde hebben de leden van de VVD-fractie enkele vragen over het wetsvoorstel.

Monopoliepositie Holland Casino

Het centrale motief achter de verlening van een monopoliepositie aan Holland Casino gedurende het experiment ligt voor de regering in het proefkarakter van de kansspelen via internet (zie o.a. 30 362, nr. 7, pag. 3) Het spelaanbod moet gedurende de proef beperkt worden gehouden. Had dat laatste theoretisch gesproken ook niet bereikt kunnen worden door bindende afspraken tussen bijv. Rijk Holland Casino, De Goede Doelen en De VAN). De regering zegt dat concurrentieoverwegingen (en zoals deze leden daarin ook lezen: mededingingenoverwegingen) geen rol spelen in het kansspelbeleid (Handelingen TK 2005–1006, nr. 106, pag. 6511). Begrijpen deze leden van het **CDA** de regering goed wanneer zij haar opstelling aldus weergeven: de logica van dit type experimenten neemt mee, ook gelet op effectmeting, dat door de overheid in dit geval slechts effectief met één actor in zee kan worden gegaan: een methodologisch motief derhalve.

Zouden al meerdere «spelers» zoals de VAN in het experiment worden betrokken dan is dat niet zo, begrijpen deze leden de regering verder, omdat deze daar aanspraak kunnen maken, maar om andere redenen. Het zou dan, zo menen deze leden van het CDA, goed zijn om nog pregnanter te omschrijven waarom één vergunning en één vergunninghouder voor de regering de voorkeur verdient. Is het feitelijk gevolg van dit experiment ook niet dat het kansspel op speelautomaten nu juist een activiteit is die in de «fysieke wereld» veel beter beheersbaar is, mede als gevolg van het Nederlandse kansspelbeleid, dan op internet (in pyjama vanuit bed) Deze leden zijn verder benieuwd of de regering inzake de suggestie van het CDA Tweede Kamerlid Buijs (ruimte binnen de ene centrale vergunning voor andere partijen) nog nieuwe inzichten heeft gekregen of stappen heeft gezet. Deze leden van het CDA steunen de regering overigens in haar dispuut met de Europese autoriteiten.

Europese aspecten

Het is de leden van het **CDA** niet ontgaan dat in het debat tot nu toe vooral de vraag centraal heeft gestaan of dit voorstel de Europees-rechtelijke toets kan doorstaan. De Raad van State vestigde daar al bij het begin van dit wetgevingstraject de aandacht op. Een en ander komt vooral neer op de kwestie of dit voorstel past binnen de «Gambelli-criteria» en op de vraag of de (tijdelijke) monopoliepositie van Holland Casino gerechtvaardigd moet worden geacht.

Is, zo vragen deze leden de regering, in dit verband een nadere kwalificatie te geven van de term «restrictief». Die restrictiviteit is wezenlijk als ijkpunt voor de beoordeling van de vraag of het voorliggende wetsvoorstel een gerechtvaardigde inbreuk maakt op het (vrije markt) beginsel dat in art. 49 EG verdrag ligt vervat.

Indien overheidsbeleid leidt tot een «beheerster» speelgedrag, is dat beleid dan te kwalificeren als restrictief? Indien de gemiddelde speel-frequentie, hetgeen wat anders is dan het aantal spelers, onder invloed van overheidsbeleid afneemt, kan men dan spreken van restrictief beleid? Of betekent «restrictief» dat het aantal vast te stellen gokverslaafden afneemt over het geheel van het illegale buitenlandse en legale aanbod? Of werkt een beleid ook dan restrictief wanneer er een toename van «legaal spelen» gepaard gaat met een afname van illegaal gokken van dezelfde orde? Of moet onder «restrictief beleid» wat anders worden verstaan? Deze leden van het CDA zijn benieuwd naar een nadere precisering.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de discussie over de verenigbaarheid van het experimentele voorstel met de bepalingen van Europees recht die vergunningverlening aan slechts een instelling (Holland Casino) tegengaan. Waarom denkt de regering dat het met deze Europese toetsing wel mee zal vallen? Daarbij heeft de fractie een voorafgaande vraag: Waarom wil de minister dat Nederland een uitzonderingspositie binnen Europa gaat innemen. Zou bij het stimuleren van een nieuwe gokmarkt (daar komt het wetsvoorstel immers feitelijk op neer) en het verstoren van de verhoudingen onder de bestaande aanbieders van kansspelen niet verstandig zijn om, gezien de gevaren van gokverslaving, samen met andere Europese landen een lijn te volgen? In de stukken hebben de leden van de PvdA-fractie over deze voorvraag nog geen duidelijkheid gekregen.

Wanneer bij de evaluatie blijkt dat de proef succesvol is verlopen en dat tevens blijkt dat de markt gebaat is bij meerdere aanbieders, zijn er dan mogelijkheden om het aantal aanbieders tot enkele uit te breiden en tevens tot die enkele te beperken of is er sowieso strijd met art. 49 EG-verdrag wanneer er meer dan één aanbieder is, vragen de leden van de **VVD**-fractie? Kan de regering in dat geval de geloofwaardigheid van het Nederlandse kansspelbeleid, namelijk om de goklust op samenhangende en stelselmatige wijze te kanaliseren, voldoende aannemelijk maken om de beperking van het vrije dienstenverkeer en vestiging die dat met zich brengt te rechtvaardigen (zie ook het Gambelli-arrest, Hof van Justitie EG, 6 november 2003)? Zo nee, is dan de constatering gerechtvaardigd dat in Nederland het aanbieden van kansspelen via internet een staatsmonopolie is, namelijk slechts via de aanbieder Holland Casino, en dat de proef van het wetsvoorstel er slechts toe dient om het staatsmonopolie aanvaardbaar te maken?

Evaluatie

De evaluatie van het experiment dat in dit wetsvoorstel wordt beoogd is voorzien in het derde jaar van het project. Het kan dan zo zijn dat ook dan, in dat derde jaar, een legaal aanbod door Holland Casino op internet blijft. Verwacht de regering niet dat juist, indien het experiment dat derde jaar

«op stoom» komt, dit gegeven intervenueert met de evaluatie van de afgelopen twee jaren, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie? Anders gezegd, worden in dat geval de ervaringen van het derde jaar meegeëvalueerd en, zo ja, hoe?

Volgens het wetsvoorstel zal een proef worden gedaan met één aanbieder, namelijk Holland Casino. De proef zal twee jaar duren, waarna in het derde jaar de proef zal worden geëvalueerd. Hoe valt een proef met één aanbieder, er is namelijk geen vergelijkingsmateriaal, te evalueren vragen de leden van de **VVD**-fractie? Of worden de legale proef en de effecten daarvan vergeleken met de effecten van en deelnemers aan illegaal aanbod? Wanneer wordt de proef succesvol geacht? Wat gebeurt er als de proef succesvol is, in de zin dat datgene wat ermee wordt beoogd kennelijk bereikt is? Mogen er dan meer aanbieders komen en zo ja in welke omvang en alleen Nederlandse of ook buitenlandse? Of leidt een succesvolle proef ertoe dat vast gehouden blijft worden aan één aanbieder? En als de proef niet zo succesvol is, komt er dan alsnog een proef met meer aanbieders? Of wordt definitief besloten dat voor het aanbieden van kansspelen via internet aan niemand een vergunning wordt verleend?

Belangenverstrengeling

De regering meldt als een van de voordelen van de concentratie van het kansspelbeleid bij het ministerie van Justitie dat daardoor belangenverstrengeling wordt voorkomen. Andere departementen zouden te veel belang bij de opbrengst van legale kansspelen kunnen hebben. Is dit, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie de regering, niet een wat ongelukkig argument? Het is in dit verband wat wrang dat in de brief van Eurocommissaris Verheugen deze nu ook juist wijst op het belang dat de staat zelf heeft bij de schatkistopbrengst en dus op belangenverstrengeling. Een argument dat de regering met kracht van de hand wijst.

Tegengaan kansspelverslaving

De regering herhaalt een aantal malen dat het legale aanbod niet zo omvangrijk mag zijn dat een andere pijler van het kansspel beleid, namelijk het tegengaan van kansspelverslaving, in het gedrang zou komen. Dat uitgangspunt lijkt de leden van het **CDA** juist, maar ook moeilijk te operationaliseren. Waar ligt het kritieke omslagpunt?

Hoe moet in de evaluatie het cruciale verband worden gelegd tussen het aantal gokverslaafde burgers en de omvang van het legale aanbod?

Consumentenbescherming

Een belangrijk reden voor de regering om met dit voorstel te komen is gelegen in het motief van de consumentenbescherming. Zijn de regering ook cijfers bekend met betrekking tot de benadeling van burgers door illegale en buitenlandse sites die reliëf geven aan dit streven, vragen de leden van de **CDA**-fractie?

Handhaving als alternatief

De leden van de **CDA**-fractie hebben tenslotte nog een voor hen wezenlijke andere vraag. Dat is de vraag naar de opportuniteit van dit experiment. Het Nederlandse antigokverslavingsbeleid lijkt redelijk succesvol te zijn geweest (van 70 000 naar 40 000 verslaafde burgers). Waarom wordt niet ingezet op een voortzetting van dit beleid door het illegaal gokken op internet, waarin zeker forse risico's zitten voor de geestelijke volksgezondheid, simpelweg te bestrijden door effectieve en intensieve handhaving. Dus geen aanbod op internet, gecombineerd met een verstrakte aanpak van het illegale gokken op datzelfde internet door o.a. nieuwe regeling

zoals die recent op federaal niveau in de Verenigde Staten van kracht is geworden. Hier zouden met name banken en kredietkaartmaatschappijen strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld voor dienstverlening in het kader van het illegale gokken. Is in die situatie, zo menen deze leden van het **CDA**, is de kans dat Nederland de ruimte voor een eigen kansspelbeleid succesvol kan blijven verdedigen ook groter? Gaarne de opvatting van de regering.

De leden van de **VVD**-fractie hebben er nota van genomen dat in de VS het Congres recent een wet heeft aangenomen die het banken en credit-cardmaatschappijen verbiedt om aan internet gerelateerde gokbetalingen te verwerken. Hoe beoordeelt de minister deze ontwikkelingen en wat betekent dit voor de Europese markt? Valt te verwachten dat het aanbod en de druk op de Europese markt belangrijk toeneemt nu voor internet-gokbedrijven de Amerikaanse markt weg valt?

Illegale aanbieders van kansspelen via internet, of hun servers, zijn dikwijls gevestigd in landen waar het aanbieden van kansspelen via internet niet strafbaar is gesteld of waar nauwelijks regulering of toezicht plaats vindt. De meest effectieve wijze om dergelijke aanbieders het werken op de Nederlandse markt onmogelijk te maken, is om de banken te verbieden financiële diensten te verlenen aan degenen die gokken op een illegale site. Overweegt de minister een dergelijk verbod?

Een tweede voorvraag van de **PvdA**-fractie betreft de vraag waarom de minister, die zegt gokverslaving te willen tegengaan, niet eerst de mogelijkheid van het handhaven van het geldende verbod onderzoekt (de ontwikkelingen in de Verenigde Staten laten zien dat dat heel wel mogelijk is) in plaats van de weg vrij te maken voor ontwikkelingen die vrijwel zeker tot meer gokverslaving (en dus sociale ellende) zullen leiden. Ook over de motieven om kansspelen via internet te willen legaliseren tast de PvdA-fractie in het duister. De reactie van de regering wacht zij dan ook met belangstelling af.

Kansspelaanbod vanuit Nederlandse Antillen en Aruba

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de positie van het kansspelaanbod op Nederland gericht vanuit de Nederlandse Antillen of Aruba door dit wetsvoorstel op rechtens relevante wijze wordt beïnvloed? Indien dat het geval is, op welke wijze is dat dan het geval?

De leden van de commissie zien de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De wnd. griffier van de commissie,
Van Dooren