

# De toekomst van het kansspel in Nederland

*Door Jaap J.M. Vos*

## Hoofdstuk I: een vreemd imago

De bol die aarde heet draait door met alle kleine en grote drama's, die zich erop voltrekken en die we vaak pas begrijpen als we ze vanuit verschillende perspectieven durven te bezien. Een korte, maar indrukwekkende serie over de toekomst van het kansspel in Nederland *voor* en *na* de uitspraken van 3 juni jl. van het Europees Hof van Justitie in de zaken Betfair en Ladbrokes.

Het kansspel in Nederland is aan een aantal regels gebonden en die regels worden nog scherper als de nieuwe *Wet op de kansspelen* er gaat komen en als de *Kansspelautoriteit* (Ksa) zal zijn ingesteld. De Kansspelautoriteit vervangt het huidige *College van toezicht op de kansspelen* en een paar kleinere diensten, waarbij van belang is dat de Ksa ook bevoegdheden krijgt om sancties op te leggen. Nu is het zo dat Justitie via de rechter naleving van de kansspelwet moet afdwingen. Eén van de doornen in het oog van justitie is tot op heden de houding van de banken, die op verschillende gronden niet erg bereidwillig zijn om het transactieverkeer tussen burgers en online casino's te blokkeren, online casino's die in de ogen van de Nederlandse overheid illegaal zijn en strafbaar.

Nu zal de doorsnee burger er geen enkel probleem mee hebben dat illegale organisaties worden afgesneden. Als het gaat om kinderporno en vrouwenhandel (en dit zijn helaas maar twee voorbeelden op een lange lijst) dan misgunt geen enkel weldenkend mens de overheid succes bij het bestrijden ervan. Zo zou het dus ook moeten zijn bij het bestrijden van aanbod van kansspelen via internet. Maar hierbij is iets vreemds aan de hand. Want de overheid heeft dit dus bij wet verboden, maar overweegt tevens om het in beperkte mate toe te staan. Het is ondenkbaar dat de overheid in beperkte mate vrouwenhandel of het produceren en verhandelen van kinderporno zal toestaan, omdat er nu eenmaal vraag naar is. Het gaat dus in essentie niet om het (online) kansspel als zodanig, maar om het feit dat de overheid er geen grip op heeft. Dat betekent dat, gezien vanuit de taak van de overheid, er sprake zou moeten zijn van strijdigheid met het algemeen belang en/of een bepaald gevaar voor individuele burgers. Helaas voor de online casino's is dat beide het geval. Het gevaar voor de argeloze burger is gelegen in het feit dat deze zich wellicht niet kan beheersen bij het ontvangen van zoveel aanbod en verslaafd raakt aan het (online) kansspel. De overheid is van mening dat je dit risico beter kan beheersen als de overheid de kansspelen zelf aanbiedt (bijvoorbeeld Holland Casino), dan wel er een zeer strak en dwingend toezicht op kan houden (bijvoorbeeld de Postcodeloterij). Het algemeen belang is in het geding, omdat er bij het spelen in een online casino sprake kan zijn van het ontduiken van de kansspelbelasting en de overheid ook

geen vennootschapsbelasting ziet, of leges of werkgelegenheid in Nederland, omdat aanbieders van kansspelen via het internet allemaal in het buitenland zitten.

Goed, simpele zaak zou je zeggen, internet casino's zijn niet goed voor Nederland en moeten dus verboden worden. Maar al die negatieve effecten, reëel of vermeend, bestaan ook omdat de overheid die kansspelaanbieders op internet helemaal niet binnen de landsgrenzen wilde hebben.

Als de Nederlandse overheid dat wel zou willen en daaraan transparante spelregels aan zou koppelen, dat zou in hoog tempo een flink aantal van die aanbieders een vergunning aanvragen. En ik maak me sterk dat de aanvragers tevens de best georganiseerde aanbieders zullen blijken te zijn die, net als de overheid, niets moeten hebben van criminele invloeden en kansspelveslaving. Waarom is daar dan geen compromis mogelijk, geen enkele handreiking en bestrijden overheid en kansspelaanbieders (Ladbrokes, Betfair, Unibet) elkaar op leven en dood tot aan het Europees Hof aan toe. Het antwoord op deze vragen ligt deels in Den Haag, deels in Brussel en deels in... St. Benoît-la-Forêt.

## Hoofdstuk II: waar links en rechts elkaar de hand reiken

In Nederland is ruimte voor veel meningen, opvattingen en standpunten, de een wat fermer misschien dan de ander. Maar eens zijn we het zelden met elkaar. In verkiezingstijd blijkt dat maar weer. Links en rechts staan lijnrecht tegenover elkaar, behalve op één punt: hun afkeer van gokken. Dat is historisch bepaald.

Hoe komt het dat Nederland zich zo tegen deze sector afzet, daarmee zelfs aan essentiële doelstellingen van de Europese Unie voorbijgaand? Eigenlijk moet je twee vragen stellen hoe komt het en hoe kan dat? Het antwoord op de eerste vraag ligt in Den Haag en in St. Benoît-la-Forêt, het antwoord op de tweede vraag ligt in Brussel. De doorsnee Nederlandse politicus, links of rechts, is mordicus tegen kansspelen, terwijl je niet het idee hebt dat de bevolking er ook zo over denkt. Die kopen loten, abonneren zich op de toto, spelen bingo op de camping en bezoeken met honderdduizenden tegelijk de internet aanbieders van kansspelen. Het *lijkt* alsof het in dit land nauwelijks een issue is. In de verkiezingstijd wordt er geen woord aan vuil gemaakt, het is geen onderwerp in het debat en de inkt in de politieke programma's, die hieraan besteed is kon gemakkelijk onderuit een vrijwel droogstaand potje gehaald worden. Maar op het moment dat het op de agenda van de tweede Kamer staat komt een enorme vijandigheid naar boven jegens het kansspel. De SP bijvoorbeeld beukt tegen elk initiatief aan om Holland Casino meer ruimte te geven. Vooral deze partij, maar daarin zeker niet geïsoleerd, klaagt steen en been over de stortvloed van reclame die dit casino en ook de verschillende loterijorganisaties over ons uitstorten. Het zit gebakken in de ideologie van links en in de ideologie van rechts en dat is historisch bepaald.

De socialisten zijn er in hun klassieke rol voor de arbeiders. Zij aan zij met de vakbonden vochten zij voor betere omstandigheden voor de arbeiders: meer loon, meer vrije tijd, meer kansen, een pensioen, betere huisvesting, betere gezondheidszorg. Het gezin van de arbeider moest van die nieuwe verworvenheden volop kunnen profiteren en dat werd bedreigd omdat juist de arbeiders gewend waren om een deel van hun zuurverdiende geld te gaan verdrinken. In de kroeg zag je de notabelen niet, daar zag je de werkmannen. Dat moest worden ingedamd en de arbeiders werd dan ook voortdurend voorgehouden dat ontspanning een mooi ding was, maar pas nadat het brood op de plank was gegarandeerd, de huur was betaald en het kolenhok vol lag. Verspilling van inkomen was een gruwel voor de socialistische voormannen en –vrouwen, want daarvoor hadden ze zich niet ingezet. Aan de rechterzijde, de kant van de confessionelen, leefde exact hetzelfde idee, maar op een andere voedingsbodem. In 1534 deed een religieuze jongeman in St. Benoît-la-Forêt mee met een stel Franse vluchtelingen (gevlucht voor de katholieke kerk wel te verstaan) aan het avondmaal, de protestantse tegenhanger van de communie. Het was daar dat deze jongeman zich definitief bekeerde tot de reformatie en uiteindelijk de voorman zou worden van een belangrijk deel van de protestantse beweging, met name in Nederland.

Zijn naam was Johannes Calvijn en deze naam is zelfs in ons taalgebruik geworteld. Kern van de leer van Calvijn was de nietigheid van de mens tegenover God. In Nederland, met zijn voortdurende strijd tegen het water, de harde wind op de open vlakten en de moeizame bewerking van het land, werd dit door veel mensen ook zo ervaren. In dat licht bezien was verspilling een zonde, want alles wat de mens gegeven werd, tot zijn dagelijks brood aan toe, werd niet als eigen verdienste gezien, maar als genade. Tot op de dag van vandaag danken veel mensen bij het eten de Heer voor het dagelijks brood en niet de bakker, die er om drie uur zijn bed voor uitkwam om het te bakken. Verspilling was een zonde, het vergokken van geld helemaal. ‘Kaartspelers en dobbelaars zijn grote zondaars’ was (en is hier en daar nog steeds) een geveugelde uitspraak in deze kringen. In die afkeer tegen gokpraktijken vinden links en rechts elkaar moeiteloos. Ik wil hier nog iets bij aantekenen. In kringen van aanbieders en ondersteunende sites wordt vaak gesuggereerd dat het alleen maar te doen is om staatsmonopolies overeind te houden. Dat is in veel landen ook zeker het geval, maar ik ben ervan overtuigd dat het bij de meeste Nederlandse politici inderdaad heel sterk de angst voor kansspelverslaving is die de behoefte zo sterk maakt om het kansspel streng te reguleren en niet aan de vrije markt over te laten.

Maar dit is de eenentwintigste eeuw, dit *is* de eeuw van de vrije markt, waarop beursgenoteerde organisaties een keur van speelmogelijkheden aanbieden, waar poker populair is geworden en waar sportwedenschappen een leuke afwisseling zijn voor het eenvoudige totoformulier. Waarom kan Nederland zich zo verzetten tegen toetreding van private ondernemingen? Dat antwoord ligt in Brussel, waar noch de Europese Commissie, noch het Europees Parlement de behoefte voelde om van die kansspelen een agendapunt te maken. De Europese Commissie huldigt eigenlijk het standpunt dat het kansspel een dienst is en als zodanig ook benaderd moet worden door de verschillende overheden. Maar op zich zijn kansspelen van de overeenkomst van vrij verkeer van diensten uitgesloten. En nu ontvouwt zich de merkwaardige situatie dat aan het Europees front een tweedeling is ontstaan tussen wat bestuurlijk wenselijk wordt geacht en wat juridisch wel of niet kan worden toegelaten. De winnaars zijn de individuele landen, die commerciële aanbieders buiten de deur willen houden. Luxemburg heeft gesproken, het is nu de beurt aan Brussel.

## Hoofdstuk III: Brussel, heuvelachtig terrein

Wat wil Brussel met de kansspelen in Europa? Is daar visie op, wordt daar iets mee gedaan en is er een kans dat er ooit een einde komt aan de Babylonische spraakverwarring in de EU als het gaat om kansspelen?

In het prachtige boek 'De hoed van tante Jeannot' beschrijft de Vlaamse filmmaker Eric de Kuyper zijn jeugdherinneringen aan Brussel, een stad, die met al z'n heuvels voortdurend op en neer golft. Brussel is bijna nergens vlak en dat geldt ook voor de Brusselse politiek. De doorsnee Europese burger heeft geen flauwe notie wat daar gebeurt, wat jammer is omdat het veel invloed heeft op onze nationale wet- en regelgeving. De afgelopen vijf jaar heeft de Europese Commissie een aantal landen scherpe vragen gesteld over hun nationale wetgeving en voorgenomen wetgeving inzake de kansspelen. Uit die vragen blijkt steeds weer dat Brussel grote waarde hecht aan het respecteren van artikel 49, het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de Unie. Volgens de Commissie zou dat leidraad moeten zijn. Met het oog daarop hebben een aantal landen recentelijk hun voorgenomen wijzigingen van de kansspelwetgeving ook daadwerkelijk aan Brussel voorgelegd en daarmee een dialoog gevoerd. De meeste landen echter varen hun eigen Portugese koers (in dit verband een zeer toepasselijke uitdrukking) en negeren Brussel volledig. Het laat zich aanzien dat Brussel het daar niet bij laat zitten en misschien zijn de meest recente uitspraken van het Europees Hof van Justitie wel koren op de molen van de Brusselse beleidsmakers. Er suddert wat, er broeit wat, er is iets gaande, maar wie zich een beetje verdiept in de materie ziet een nationale verscheidenheid in het kansspel, waar een lappendeken niets bij is.

In april 2006 voelt de Europese Commissie een aantal lidstaten aan de tand, waaronder Nederland, over hun restrictieve beleid inzake sportwedenschappen. In oktober 2006 krijgen Oostenrijk, Frankrijk en Italië soortgelijke vragen over hun algemene aanbod, in maart 2007 zijn Denemarken, Finland en Hongarije aan de beurt, drie maanden later opnieuw Frankrijk, Griekenland en Zweden, in januari 2008 zijn opnieuw Zweden en Duitsland aan de beurt en in februari 2008 Griekenland en Nederland. Het leidt allemaal niet tot een zekere eenduidigheid van beleid in de lidstaten. Hier en daar licht de boel wat op, maar even vaak wordt op nationaal niveau het licht uitgedaan voor veel aanbieders, die wel graag willen, maar niet mogen. Het kan de Europese Commissie niet verweten worden dat het niet duidelijk is in haar standpunten. Om eens te kijken naar februari 2008 (EU document IP/08/330), waarbij Nederland formeel wordt verzocht om haar kansspelwetgeving aan te passen, nu zij naar aanleiding van kritische vragen in 2006 op niet aannemelijk heeft kunnen maken dat het gevoerde beleid niet in tegenspraak is met artikel 49 van het EG-verdrag dat het vrije verkeer van diensten regelt. De vragen waren gesteld naar aanleiding van klachten van enkele aanbieders (Betfair en Ladbrokes), waarbij de Europese Commissie aangeeft dat het Europees Hof in een aantal uitspraken heeft gesteld dat 'een restrictief beleid ter bescherming van het algemeen belang, zoals consumentenbelangen, samenhangend en stelselmatig moet worden toegepast. Het toelaten van nieuwe kansspelen in Nederland, de toenemende reclamedruk op de consument en het afwezig zijn van concrete maatregelen om gokverslaving tegen te gaan zijn, maakt dat Nederland in deze haar beleid niet kan handhaven en dit beleid zal moeten inrichten met inachtneming van artikel 49 van

het Unie verdrag. Doet Nederland dit niet, dan stapt de Europese Commissie naar het Europees Hof, wat niet gebeurde omdat de Nederlandse rechter in Arnhem en de Nederlandse Hoge Raad de zaken al voorlegden aan het Europees Hof.

Dan is nu de vraag of de recente uitspraken van het Europees Hof in tegenspraak zijn met het gedachtegoed in Brussel. En laat Brussel het daar dan bij of kunnen we nog vuurwerk verwachten? In maart van dit jaar gaf Michel Barnier, Eurocommissaris Interne Markt en Diensten, een interview aan iGaming France, waarin hij meedeelde dat het Europees Parlement van hem verwacht dat hij iets gaan doen aan de huidige situatie. Bij zijn aantreden al heeft hij aangekondigd een Green Paper te gaan uitbrengen in het najaar van 2010, een eerste opstap naar regelgeving. Verder is er nu een Europese definitie over wat aangemerkt moet worden als illegaal kansspel. Alleen Malta heeft zich niet achter de definitie willen scharen. In die definitie wordt eigenlijk bevestigd dat de lidstaten een zekere autonomie hebben op dit punt, maar wel de Europese principes moeten respecteren. Dat bijt elkaar nu nogal, dus is het spannend welke invulling hier aan gegeven gaat worden. Het Europees Hof heeft de zaak opscherp gezet, maar het is goed om tussen de regels door te lezen bij de uitspraken.

## Hoofdstuk IV: vonnis of uitdaging?

In de afgelopen drie, vier jaren heeft het Europees Hof verschillende uitspraken gedaan die het grensoverschrijdende karakter van het kansspel via internet betroffen. Het is net of in de afgelopen jaren het Hof steeds *radicalertegen* de kansspelorganisaties spreekt en *vóór* nationale overheden. Heeft het Hof daar grond voor en zo ja, welke les kunnen de kansspelorganisaties daaruit trekken?

Het Europees Hof houdt zich bezig met zaken die over de uitleg van het gemeenschapsrecht gaan (met gemeenschap wordt hier natuurlijk de Europese Gemeenschap bedoeld) en die nationale wetgeving daaraan toetst; of de wetgeving van een lidstaat niet strijdig is met het gemeenschapsrecht. Het Hof doet dat niet ongevraagd, er moeten zaken worden aangebracht, door de overheden zelf, door de Europese Commissie, door civiele organisaties of burgers.

Op 6 maart 2007 doet het Hof uitspraak in een zaak (C-338/04), die twee Italiaanse rechtbanken hebben voorgelegd tegen drie Italiaanse ondernemers. De zaak staat bekend als het Placanica arrest, naar één van de gedaagden. De gedaagden hebben namens en voor het Britse Stanley International Betting Ltd. in verschillende kantoren in Italië (sport)weddenschappen aangenomen. Zij hebben daar geen vergunning voor en worden voor de rechter gesleept. Het blijkt dat Stanley heeft geprobeerd om vergunning te krijgen in Italië, maar de aanvragen daarvoor werden simpelweg genegeerd. De Italiaanse rechtbanken twijfelen of de Italiaanse procedure tot het verstrekken van vergunningen wel in de haak was en niet strijdig met de artikelen 43 en 49 uit het EU verdrag. Artikel 43 betreft de vrije vestiging van Europese ondernemingen in andere lidstaten dan de eigen lidstaat en artikel 49 behelst het vrije verkeer van diensten binnen de Unie. Nu is het zo dat in het EU verdrag uitzonderingen mogelijk zijn op grond van het algemeen belang. Betreffende kansspelen heeft het Hof in een aantal eerder zaken al aangegeven daaronder te rekenen 'doelstellingen van bescherming van de consument, fraudebestrijding en het voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, alsmede het voorkomen van maatschappelijke problemen in het algemeen.'

Daar voegt het Hof in deze zaak aan toe dat in deze context 'bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen, wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde.' Zulke zinnen moet je altijd even twee maal lezen voor je het in gewone burgermanstaal kunt omzetten, maar het komt er op neer dat de nationale overheid van een land bepaalt of uitzonderingen op het EU verdrag gerechtvaardigd zijn. Maar, zo stelt het Hof, dit moet wel gebeuren volgens een samenhangend en transparant beleid, zonder toepassing van discriminatie. De Italiaanse (hogere) rechter heeft echter in de aanhangig gemaakte zaken geconstateerd dat de Italiaanse overheid een expansiebeleid voerde in de kanspelsector, zonder zich veel aan consumentenbescherming gelegen te laten liggen. Het verweer van de Italiaanse overheid dat het geen controlemogelijkheden heeft op organisaties buiten Italië, was door de advocaat-generaal van tafel geveegd door te stellen dat het in dit geval een beursgenoteerde onderneming betrof die in Engeland aan alle kanten wordt gecontroleerd. Zo kan de Italiaanse overheid gemakkelijk achterhalen wie de voornaamste aandeelhouders zijn en vaststellen of die aandeelhouders in Italië een bedenkelijke reputatie hebben of bij strafzaken zijn betrokken. Het Hof oordeelt uiteindelijk dat de Italiaanse overheid geen strafvervolging tegen de gedaagden kan instellen op grond van een administratieve procedure, waar ze de drie mannen willens en wetens van heeft uitgesloten om daar aan deel te nemen. Dit wordt een lang artikel, de lezer moet me dat maar even vergeven, maar ik geef nu de conclusies van het Hof in deze zaak:

- 1) Een nationale regeling die het verbiedt om zonder een door de betrokken lidstaat afgegeven concessie of vergunning voorstellen voor weddenschappen op met name sportevenementen in te zamelen, te aanvaarden, te registreren en door te sturen, vormt een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten als bedoeld in respectievelijk de artikelen 43 EG en 49 EG.
- 2) De verwijzende rechters zullen moeten nagaan of de nationale regeling, voor zover daarbij het aantal in de kanspelsector actieve marktdeelnemers wordt beperkt, daadwerkelijk beantwoordt aan de doelstelling, de exploitatie van de activiteiten in deze sector voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen.
- 3) De artikelen 43 EG en 49 EG moeten in die zin worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, die marktdeelnemers die zijn opgericht in de vorm van kapitaalvennootschappen waarvan de aandelen op de gereguleerde markten zijn genoteerd, van de kanspelsector uitsluit en bovendien daarvan blijft uitsluiten.
- 4) De artikelen 43 EG en 49 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, op grond waarvan aan personen als verdachten in de hoofdzaken een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd omdat zij zonder de in de nationale wettelijke regeling voorgeschreven concessie of vergunning een georganiseerde activiteit van inzameling van weddenschappen hebben uitgeoefend, wanneer deze personen die concessies of vergunningen niet hebben kunnen verkrijgen wegens de met het gemeenschapsrecht strijdige weigering van deze lidstaat om hun deze te verlenen.

Het is een beetje voorbarig om hier de conclusie aan te verbinden dat het Hof de Italiaanse overheid de oren wast, maar die kreeg in elk geval wat om over na te denken. Maar dan volgt in september

2009 de zaak Bwin versus de Portugese staatsaanbieder Santa Casa (verkorte naam). Een aantal individuele lidstaten, waaronder Nederland is hier niet gerust op wat kan gaan komen en roepen om het hardst dat de zaak niet ontvankelijk zou moeten worden verklaard. Het Europees Hof wijst dat echter af. Waar het in deze zaak om gaat is dat Bwin een contract heeft gesloten met de Portugese voetbalbond voor sponsoring van het Portugese voetbal en het aanbieden van weddenschappen rondom de wedstrijden die in competitieverband worden georganiseerd. Santa Casa wil dat niet en stapt naar de rechter. Maar de Portugese rechter twijfelt en vraagt het Europees Hof of er sprake is van strijdigheid met de artikelen 43, 49 en 56 van het Unie verdrag. Met artikel 43 (vrije vestiging) zijn de rechters snel klaar, want Bwin werkt uitsluitend via internet en heeft geen vestiging in Portugal. Artikel 56 gaat over het vrij verkeer van kapitaal en het vrije betalingsverkeer, maar op dit punt oordelen de rechters dat als op grond van het algemeen belang een nationale overheid een beperking van de in het EG verdrag geboden vrijheid noodzakelijk acht, dit uitsluitend uit het oogpunt van één van deze vrijheden kan worden bekeken, in dit geval artikel 49. Als blijkt dat de nationale overheid, in dit geval Santa Casa, in haar recht staat dan is het ook logisch dat artikel 56 niet van toepassing kan worden verklaard. Blijft dus over artikel 49, het vrije verkeer van diensten. Opnieuw herhalen de rechters wat in het Placanica arrest al werd gesteld over het algemeen belang in relatie tot het aanbieden van kansspelen. In deze zaak wordt het begrip fraude uitgediept en stelt Santa Casa dat het doel van de overheid is om fraude te voorkomen en dat zij, Santa Casa, daar voor zorgen. De rechter erkent het risico dat op een vrije markt criminaliteit en fraude kunnen toenemen en geeft Santa Casa daarin gelijk en komt in haar verklaring zelfs met de volgende stelling:

‘Via internet toegankelijke kansspelen brengen bovendien andere en ernstigere risico’s op fraude door marktdeelnemers jegens consumenten mee dan traditionele kansspelen, omdat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer’ en gaat nog een stapje verder door te stellen:

‘Het valt trouwens niet uit te sluiten dat een marktdeelnemer die sponsor is van sommige van de sportcompetities waarop bij hem weddenschappen kunnen worden geplaatst, en van sommige van de aan deze competities deelnemende teams, zich in een situatie bevindt waarin hij het resultaat daarvan direct of indirect kan beïnvloeden en aldus zijn winst kan vergroten.’

Dus als je bij Santa Casa via het internet kunt wedden op Benfica-FC Porto dan is het goed, maar via Bwin is dat niet goed, ook al is er in beide gevallen geen contact tussen consument en marktdeelnemer. De suggestie dat een organisatie als Bwin zich zou kunnen inlaten met manipulaties van sportwedstrijden om er zodoende meer aan te verdienen is ronduit onfatsoenlijk. Maar de conclusie staat en is spijkerhard voor Bwin:

Artikel 49 EG staat niet in de weg aan een regeling van een lidstaat als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die marktdeelnemers als Bwin International Ltd 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.

En dan de zaken Betfair en Ladbrokes, die beide al sinds 2004 opboksen tegen een muur van Hollandse onverzettelijkheid betreffende de kansspelen. We hoeven nu alle argumenten voor en tegen niet te herhalen, want er wordt veelvuldig verwezen naar eerdere zaken, maar opnieuw blijkt dat de nationale overheid een groot vertrouwen geniet bij de Europese rechters en marktpartijen niet. Als de overheid iets organiseert is fraude zo goed als uitgesloten en als een marktpartij dat doet

ligt fraude om de hoek. De rechters gaan in deze zaken nog weer een stapje verder door te stellen dat wat hun betreft bij de procedure voor het verlenen van een vergunning gelijke behandeling van aanbieders helemaal niet nodig is als het verlening betreft aan een staatsorgaan of aan een particuliere exploitant, waar de overheid strenge controle op kan uitoefenen.

Het lijkt erop dat de Europese rechters de nationale overheden zo ongeveer alle vrijheid bieden en de marktpartijen, beursgenoteerd of niet, controleerbaar of niet, betrouwbaar of niet, gevestigd of niet, op internet of niet, alle lucht uit de longen perst. De lezer zal zeggen dat het woordje 'vonnis' in de kop boven dit artikel ruim aanbod is gekomen, maar waar zit dan nog de uitdaging. Welnu, die zit inderdaad tussen de regels verstopt. Want de rechters hebben het ook over een samenhangend beleid, dat gericht moet zijn op consumentenbescherming, waarbij de overheid zichzelf als aanbieder ook in acht dient te nemen voor wat betreft het maken van reclame en dergelijke, ook al oordeelt het Hof dat het bekendmaken van het aanbod via enige reclame geen bezwaar vormt, zeker niet als het een uitbreiding van de kansspelen betreft. Het toetsen daarvan is voorbehouden aan de nationale rechter, zo oordeelt het Hof. Daar liggen nu de zaken opnieuw voor uitspraak.

Het is te hopen dat de bevoegde rechters in Nederland regelmatig TV kijken, want wie met droge ogen beweert dat de vergunninghouders (Holland Casino, Staatsloterij en Lotto, om helemaal niet te spreken van de Postcodeloterij) terughoudendheid betrachten als het om reclame gaat, die heeft wel lef. We gaan nu kijken naar de plannen van Hirsch-Ballin betreffende de nieuwe kansspelwetgeving in Nederland en de rol van de nieuwe toezichthouder de Kansspelautoriteit (Ksa).

## Hoofdstuk V: wordt het fair play of niet?

De Nederlandse politiek lijkt zich niet erg druk te maken om de organisatie van het kansspel in ons land. Leidraad is dat het beheersbaar moet zijn en de overtuiging leeft dat de staat dat prima aankan. Het Europees Hof lijkt het daar helemaal mee eens te zijn, maar de roep van de Europese Commissie om het kansspelbeleid in overeenstemming te brengen met Europese regelgeving doet de windvaan weer omslaan. Wat gaat de Nederlandse politiek daar nu mee doen? Wat zijn de plannen van de minister van Justitie, hoe wordt daar over gedacht en is er een kans dat Nederland zich openstelt voor nieuwe aanbieders?

Nederlandse beroemt zich er altijd graag op een 'open economie' te hebben. Vanwege onze strategische positie aan een aantal grote rivieren en aan de Noordzee, zijn we altijd een belangrijke handelspartner geweest voor onze achterlanden. Nederlanders en Nederlandse bedrijven slaan graag hun vleugels uit: overal in de wereld kom je Nederlanders tegen en zijn Nederlandse bedrijven aanwezig. We gelden als het meest ontwikkelde, meest welvarende land ter wereld, met een ijzersterk sociaal stelsel, prima publieke voorzieningen en een stabiel politiek klimaat, waar het poldermodel stevig geworteld is. We hebben de beste DJ's ter wereld, exporteren voetballers als haringen, en laten een constante stroom van kunstenaars, musici, architecten, ontwerpers en modellen over de aarde vloeien. Nergens ter wereld worden zoveel talen gesproken als in Amsterdam, nergens lijkt de vrijheid van de burger zo onbeteugeld als hier.

Maar wie de moed heeft verzameld en de tijd heeft genomen om de artikelen in deze serie te lezen, zal niet vrolijk zijn geworden van het perspectief dat het kansspel in Nederland heeft. Of wel natuurlijk, als je een tegenstander bent van dit soort vermaak. Van al het genot dat een mens kan bedenken, kun je in Nederland volop genieten, waarbij niemand je een strobreed in de weg legt, behalve als het om kansspelen gaat. De achtergrond daarvan hebben we elders in deze serie al toegelicht, maar wat gaat er nu mee gebeuren. Er is duidelijk sprake van Europese druk, althans van de Europese Commissie. Maar er is ook steun van het Europees Hof dat Nederland in zijn recht staat *bij de huidige Europese wetgeving*. Want in alle uitspraken merkt het Hof in Luxemburg op dat het slechts nationale rechtbanken adviseert omdat er geen Europese harmonisatie is op dit vlak. Was dat er wel, dan zou het Hof heel anders geoordeeld hebben. In een aantal artikelen, elders verschenen, heb ik steeds benadrukt dat in mijn ogen Justitie wel een wat ruimer beleid voorstaat, omdat het de ogen niet wil sluiten voor ontwikkelingen in de maatschappij. Minister Hirsch-Ballin heeft twee pogingen gedaan om het kansspelaanbod te verruimen. In de eerste plaats door het spelen van poker ook buiten het Holland Casino mogelijk te maken, maar dan wel onder toezicht ervan, wat Holland Casino weer een slecht idee vond en in de tweede plaats door Holland Casino de mogelijkheid te willen geven een proef met het aanbieden van kansspelen op internet te doen, maar het wetsvoorstel daartoe werd door de Eerste Kamer geblokkeerd.

In de zaak *Ladbrokes (C-258/08)* geven de Europese rechters een vingeroefening mee aan geïnteresseerde lidstaten door te stellen dat het aan de nationale rechters is om te oordelen of een illegaal aanbod van kansspelen kan worden ondervangen door uitbreiding van de toegestane en gereguleerde activiteiten (artikel 29). Ernst Hirsch-Ballin is echter verre van wereldvreemd en beseft dat de technologie altijd sneller is dan het recht. Oftewel dat een verbod op van alles en nog wat wel stoer staat, maar altijd zal aanlopen tegen ontwikkelingen, die het mogelijk maken dat verbod te omzeilen.

De minister is al enige tijd doende met een nieuwe Wet op de kansspelen, maar heeft daar nu een deel uitgelicht en in een apart wetsvoorstel ondergebracht, namelijk het oprichten van de Kansspelautoriteit (Ksa). Dit orgaan gaat een aantal organisaties vervangen die nu bestaan (een overblijfsel uit de tijd dat kansspelen onder verantwoordelijkheid van verschillende ministeries vielen) en krijgt veel ruimere bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid tot het opleggen van sancties. Eén van de speerpunten van het beleid van de minister is het aanpakken van het aanbod van kansspelen via internet, terwijl hij anderzijds ook wil bekijken of een zeker aanbod niet gelegaliseerd kan worden. Een wetsvoorstel lezen is saai, maar een toelichting daarop vaak veel leuker. In kamerstuk 32.264 gaat de minister in op vragen uit de Tweede Kamer betreffende de oprichting van de Ksa. Voor mijn eigen beeldvorming heb ik codes bij de tekst geplaatst, die een indeling markeren naar onderwerp (organisatie Ksa, verslaving, sancties e.d.) en genoteerd welke partijen waar vragen over stellen. Dat alles afgezet tegen het totaal aantal verwijzingen in de toelichting per onderwerp.

Onderwerp	Aantal artikelen	Aantal vragen
Organisatie	74	53
Kansspelen algemeen	15	4
Kansspelen online	10	2
Kansspel inrichting	4	3
Kansspel verslaving	30	12

Criminaliteit	6	4
Sancties	34	6
Europees Hof	1	-
Europese Unie	1	1

Totaal 85 vragen, waarvan uiteraard het overgrote deel de organisatie van de Ksa betreffende. Vragen over de beteugeling van de kansspelverslaving is goede tweede, waarbij de SGP al vijf vragen voor haar rekening nam. Europese Unie? Europees Hof? Die doen hier even niet mee. Daarbij moet worden opgemerkt dat de oprichting van een Kansspelautoriteit een nationale aangelegenheid is. De wetgever en de Ksa zelf zullen zich moeten voegen naar Europese regelgeving, als dat op de kanspelsector van toepassing wordt verklaard, zoals de Europese Commissie klaarblijkelijk wil. Nog iets opmerkelijks: D'66 en de PVV hebben klaarblijkelijk geen enkele vraag gesteld over de oprichting van de Ksa. Zij komen in de tekst niet voor.

Een paar belangrijke issues in het wetsvoorstel zijn:

- Er is behoefte aan een krachtige toezichthouder
- De Ksa moet over uitgebreide bevoegdheden beschikken
- De Ksa verstrekt de vergunningen
- De Ksa moet sancties kunnen opleggen
- De minister zegt toe het speelveld meer gelijk te willen maken
- De minister wil vergunningen afgeven op basis van objectieve en transparante procedures
- De minister wil (opnieuw) onderzoeken of een wettelijk regime voor internetkansspelen mogelijk is
- De minister heeft bestrijding van illegale internetkansspelen hoog zitten en deelt mede dat de banken bereid lijken om transacties te blokkeren

De vraag is nu wat er in Brussel gaat gebeuren en wat Nederland zelf wil doen aan verruiming van het aanbod. Het lijkt erop dat er wat meer ruimte gaat komen voor (online) poker en misschien ook voor sportwedenschappen, ondanks de uitspraken van het Hof tegen Betfair en Ladbrokes. De grote vraag is echter wat de overheid met het kansspel via het internet wil. Je kunt de banken wel verzoeken om transacties te blokkeren, maar wie gaat dat allemaal controleren? En er zijn tal van andere (buitenlandse betalingssystemen), die een verzoek van de Nederlandse overheid om transacties te blokkeren niet zullen inwilligen. Het internet in Nederland blokkeren voor de betreffende sites? Dat lijkt verdacht veel op censuur, maar het is een optie om het de aanbieder in kwestie dwingend op te leggen. Maar elke internetgebruiker kan via een proxy de computer net laten doen of het apparaat in Engeland staat. En opnieuw, wie gaat dat allemaal controleren?

Als de overheid mij zou vragen hierin advies te geven, dan zou ik snel klaar zijn: maak gebruik van het enige wapen dat je echt hebt, namelijk het gebruik van reclame. Laat een aantal aanbieders toe op de Nederlandse markt en sta ze toe op bescheiden schaal reclame te maken via het publieke net (TV, radio, kranten, tijdschriften). In ruil daarvoor moeten die aanbieders netjes aan een aantal voorwaarden voldoen (afdrachten, goede doelen steunen, kansspelbelasting heffen) en met een beetje geluk en wijsheid kunnen die legale aanbieders een belangrijk deel van de huidige (betalende) spelers naar zich toetrekken. Ik denk dat dergelijke opties ook veel meer gedoogsteun kunnen verwachten uit Brussel. Nu mag het Europees Hof wel denken dat de bescherming van de burgers voorop staat bij de Nederlandse overheid, maar de Europese Commissie heeft te maken met grote beursgenoteerde organisaties, die gehakt kunnen maken van die te vaak misbruikte argumenten

over kansspelverslaving en fraude. Let wel, ik zeg niet dat de Nederlandse overheid hier niet te goeder trouw in is, maar je kunt de ogen niet sluiten voor de realiteit. En die is dat een belangrijk deel van de kansspelindustrie in Europa wordt gerund door fatsoenlijke bedrijven, die diensten aanbieden, waar een duidelijke behoefte aan is. Het kanaliseren en beperken van die behoefte verdient geen andere prioriteit en benadering dan bijvoorbeeld bij alcoholgebruik. PokerStars en Unibet zijn niet anders georganiseerd dan Heineken en Bols. Ook die hebben producten in het assortiment die verslavend kunnen zijn en waar veel mensen aan ten gronde gaan. We gaan toch de Europese wijnbouw niet stilleggen omdat er mensen zijn die er te veel van drinken en toch achter het stuur kruipen?

Malta, juni 2010