

Vergaderjaar 2009–2010

24 557

Kansspelen

Nr. 120

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2010

Tijdens het algemeen overleg van 8 december 2009 over kansspelen (kamerstuk 24 557, nr. 116) heb ik toegezegd de Kamer een reactie te sturen op de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de zaken Betfair en Ladbrokes. In beide zaken hebben respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en de Hoge Raad prejudiciële vragen gesteld aan het Hof. Het Hof heeft op 3 juni jl. uitspraak in beide zaken gedaan¹. In deze brief ga ik op beide uitspraken in.

De zaak Betfair

Voorgeschiedenis

In deze zaak staat de vraag centraal of de eenvergunningstelsels voor sportprijsvragen en de totalisator (het wedden op de uitslagen van paardenrennen) en de wijze waarop de vergunningen voor deze kansspelen in de praktijk worden afgegeven in lijn zijn met het Europese recht. In haar (verwijzings)uitspraak van 14 mei 2008² oordeelde de Afdeling dat beide eenvergunningstelsels *als zodanig* voldoende kunnen worden gerechtvaardigd, zodat de minister van Justitie de door Betfair gevraagde vergunningen terecht heeft kunnen weigeren. Wel twijfelde de Afdeling over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van enkele uitvoeringsaspecten van de genoemde vergunningstelsels. In de eerste plaats legde de Afdeling het Hof de vraag voor 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 dienstaanbieder 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. In wezen had deze vraag betrekking op het beginsel van «wederzijdse erkenning» in relatie tot de Wet op de kansspelen.

¹ C-203/08 (The Sporting Exchange Ltd/ Minister van Justitie); C-258/08 (Stichting de Nationale Sporttotalisator/Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd).
² LJN: BD1483.

In de tweede plaats wilde de Afdeling van het Hof weten of de wijze waarop de vergunningen voor sportprijsvragen en de totalisator in de praktijk worden verleend en verlengd – namelijk een procedure waarbij een in tijd beperkte vergunning na een (beperkte) toetsing steeds opnieuw aan de zittende vergunninghouder wordt verleend, zonder dat derden naar die vergunningen kunnen meedingen – in lijn is met het EG-verdrag.

Uitspraak Hof

Naar aanleiding van de vraag over wederzijdse erkenning oordeelt het Hof dat artikel 49 EG zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat 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 begrepen, verbiedt om op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat via internet onder dit stelsel vallende diensten aan te bieden.

In antwoord op de vraag over de wijze van vergunningverlening stelt het Hof zich op het standpunt dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat het beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieverplichting van toepassing zijn op procedures voor de verlening en de verlenging van een vergunning aan één exploitant op het gebied van de kansspelen, 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.

De zaak Ladbrokes

Voorgeschiedenis

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 kort geding procedure was door de Hoge Raad bij arrest van 18 februari 2005¹ in het voordeel van De Lotto beslecht. Net als in de kort geding procedure ligt aan deze procedure de vordering van De Lotto ten grondslag om Ladbrokes, die (ook) in Nederland via telefoon en het internet vergelijkbare kansspelen als De Lotto aanbiedt, te bevelen haar kansspelaanbod onmogelijk te maken voor Nederlandse ingezetenen. Hoewel de Hoge Raad in 2005 oordeelde dat de in de Wet op de kansspelen gestelde beperking met betrekking tot sportprijsvragen op samenhangende en stelselmatige wijze wordt beperkt, meende de Hoge Raad dat er in de bodemprocedure bijzondere omstandigheden aanwezig waren om prejudiciële vragen aan het Hof 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 Europese Commissie tegen (onder andere) Nederland een inbreukprocedure aanhangig te maken. In de eerste plaats legde de Hoge Raad het Hof de vraag voor over de consistentie van een nationale regeling die is gericht op de beteugeling van goklust en het tegengaan van fraude. In de tweede plaats vroeg de Hoge Raad of nationale rechter de mogelijke rechtvaardiging van uitvoeringsmaatregelen van eerderbedoelde nationale regeling apart dient te onderzoeken. De derde vraag had, evenals de eerste vraag in de zaak Betfair, betrekking op het beginsel van wederzijdse erkenning.

Uitspraak Hof

In antwoord op de vraag over de consistentie oordeelt het Hof dat een nationale regeling die is gericht op de beteugeling van gokverslaving en

¹ LJN: AR4841.

het tegengaan van fraude en die daadwerkelijk bijdraagt tot het bereiken van die doelstellingen, kan worden geacht de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, ook al is het de houder van een exclusieve vergunning toegestaan zijn marktaanbod aantrekkelijk te maken door nieuwe kansspelen te introduceren en reclame te maken. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of 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 deze uitbreiding door haar omvang niet onverenigbaar is met de doelstelling gokverslaving te beteugelen.

Met betrekking tot de tweede vraag oordeelt het Hof dat de nationale rechter, met het oog op de toepassing van een regeling van een lidstaat inzake kansspelen die met artikel 49 EG verenigbaar is, niet in elk concreet geval (apart) hoeft te onderzoeken of de uitvoeringsmaatregel die de naleving van deze regeling moet verzekeren evenredig en proportioneel – en dus Europeesrechtelijk houdbaar – is.

Het antwoord op de derde vraag – over wederzijdse erkenning – is gelijklopend aan dat in de zaak Betfair.

Reactie

Met instemming heb ik van beide uitspraken kennis genomen. Beide uitspraken zetten de lijn voort van de vorige uitspraken van het Hof, waarin steeds is geoordeeld dat lidstaten de bevoegdheid hebben (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.

In lijn met zijn recente uitspraak in de zaak Liga Portuguesa¹, waarover ik u bij brief van 5 oktober 2009² heb geïnformeerd, oordeelt het Hof in beide uitspraken opnieuw dat artikel 49 EG geen verplichting inhoudt tot de (wederzijdse) erkenning van vergunninghouders uit andere lidstaten. Dat betekent dat noch Betfair, noch Ladbrokes recht kunnen ontlenen aan het EG-verdrag om hun diensten op grond van de hun in het Verenigd Koninkrijk verleende vergunningen in Nederland aan te bieden.

In zijn uitspraak in de zaak Betfair biedt het Hof de Nederlandse regering met betrekking tot de procedures tot verlening en verlenging van de vergunningen voor sportprijsvragen en een totalisator meer ruimte dan Advocaat-generaal Bot in zijn conclusie had gegeven. Het Hof oordeelt dat het beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieverplichting in beginsel op beide vergunningsprocedures van toepassing zijn, tenzij het gaat om een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen. Ik meen dat bij de voortzetting van de procedure voor de Afdeling goed kan worden verdedigd dat zowel De Lotto als Scientific Games Racing B.V. tot de door het Hof geformuleerde uitzonderingscategorieën behoren. Ik verwacht dan ook dat deze procedure met goed gevolg kan worden afgerond.

Volledigheidshalve merk ik op dat in de procedure in de zaak Betfair de vraag centraal staat of de wijze waarop de vergunningen voor de sporttotalisator en de totalisator in het verleden zijn afgegeven in lijn is met het Europese recht. De procedure houdt geen direct verband met het lopende onderzoek het gelijke speelveld voor loterijen te vergroten en de vergunningen voor loterijen (in de toekomst) op meer transparante wijze

¹ C-42/07 (Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd/ Departamento de Jogos de Santa Casa de Misericórdia de Lisboa).

² Tweede Kamer 2009–2010, 24 557, nr. 102.

af te geven. Wel zal de eindspraak in de zaak Betfair mede bepalend zijn voor de besluitvorming over een meer omvattende herziening van de Wet op de kanspelen. Zoals ik in mijn brief van 19 april 2010 over het kansspelbeleid¹ heb aangegeven, ligt het voor de hand dat het volgende kabinet dat besluit zal nemen.

Ook de uitspraak in de zaak Ladbrokes biedt mijns inziens voldoende aanknopingspunten voor De Lotto om de zaak met positief resultaat af te ronden. In de zaak Ladbrokes dient de Hoge Raad, dan wel het Gerechtshof te Arnhem (indien de Hoge Raad de zaak terug verwijst naar het hof), de vraag te beantwoorden of de Nederlandse autoriteiten de expansie van kansspelen daadwerkelijk controleren en bijgevolg de door de Wet op de kansspelen nagestreefde doelstellingen daadwerkelijk worden bereikt. Ik meen dat deze vraag, gelet op de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren in het kansspelbeleid hebben voorgedaan, bevestigend kan worden beantwoord.

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

¹ Tweede kamer 2009–2010, 24 557, nr. 118.