

Vergaderjaar 2007–2008

30 362

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

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2008

1 Inleiding

Per brief van 4 februari jl. heb ik uw Kamer verzocht de stemming over het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (30 362) uit te stellen.

Ik heb toegezegd u nader te informeren over de betekenis van het wetsvoorstel voor het handhavingsbeleid. Hierbij doe ik mijn toezegging gestand. In deze brief ga ik tevens in op enige Europese aspecten van het wetsvoorstel en de vormgeving van de proef.

De vaste commissie voor Justitie heeft mij gevraagd in deze brief eveneens in te gaan op de mogelijke gevolgen van de door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gestelde prejudiciële vragen voor het wetsvoorstel.

Graag wil ik vooropstellen dat de Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak Betfair / Ministerie van Justitie nog geen prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie heeft voorgelegd maar slechts een voornemen daartoe heeft kenbaar gemaakt, waarbij partijen in de gelegenheid zijn gesteld uiterlijk eind februari hun zienswijze over de conceptvragen naar voren te brengen. Ook kan ik nog geen inschatting maken van de mogelijke gevolgen van (de antwoorden op) de vragen voor het onderhavige wetsvoorstel. Zodra ik hierover meer informatie heb, zal ik u nader informeren.

2 De Europese aspecten van het wetsvoorstel

Inleiding

De regulering van kansspelen staat op dit moment van verschillende kanten in de Europese belangstelling. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof) en het Hof van Justitie van de Europese Vrijhandels Associatie hebben de afgelopen jaren verschillende

uitspraken gedaan waarin de eigen beleidsvrijheid van de lidstaten op het gebied van kansspelen, onder bepaalde voorwaarden, is erkend. De Europese Commissie tracht lidstaten echter te bewegen tot het invoeren van – enige vorm van – wederzijdse erkenning van elkaars vergunninghouders, althans op het gebied van sportprijsvragen. Verschillende lidstaten hebben de afgelopen tijd aanmaningsbrieven van de Commissie ontvangen, waarin nadere informatie is verzocht over het nationale beleid met betrekking tot sportprijsvragen. Inclusief Nederland zijn momenteel tien lidstaten in correspondentie met de Commissie verwickeld. Genoemde aanmaningsbrieven kunnen een opmaat vormen tot een inbreukprocedure bij het Hof. Op 31 januari 2008 heeft de Commissie nieuwe informatieverzoeken gezonden naar Zweden en Duitsland over respectievelijk pokeraanbod via internet en een restrictief pakket aan maatregelen, waaronder een totaalverbod van kansspelen via internet. Op 28 februari 2008 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarop Nederland binnen twee maanden kan reageren. Van die reactie zal ik u een afschrift doen toekomen.

Juridisch kader

In verband met de toenemende Europese aandacht voor het onderwerp kansspelen is het belangrijk om het juridische kader zoals dat voortvloeit uit de Hofjurisprudentie goed voor ogen te houden. Op dit moment voeren alle Europese lidstaten een eigen kansspelbeleid. Het Europese recht biedt daarvoor een mogelijkheid, nu het onderwerp kansspelen niet geharmoniseerd is in Europees verband. De grenzen die aan de nationale beleidsruimte worden gesteld kunnen worden afgeleid uit de artikelen 43 en 49 e.v. (vrij verkeer van vestiging en van diensten) van het EG-Verdrag, zoals uitgelegd door het Hof.

Wat betreft de omvang van de beleidsruimte van de lidstaten om kansspelen te reguleren kennen de Hofuitspraken een bestendige lijn. Vanaf 1992 in de zaak Schindler (C-275/92) tot de recente zaak Placanica (gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04) heeft het Hof telkens bevestigd dat de lidstaten grote vrijheid hebben ten aanzien van de wijze waarop zij kansspelen wensen te reguleren. In het arrest Placanica (r.o. 47) heeft het Hof, onder verwijzing naar eerdere kansspelarresten, herhaald dat de bijzonderheden van religieuze of culturele aard en de moreel en financieel schadelijke gevolgen van kansspelen voor het individu en de samenleving kunnen rechtvaardigen dat de lidstaten over beleidsruimte beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en de maatschappelijke orde.

Volgens de Hofjurisprudentie mogen lidstaten een totaalverbod instellen of ervoor kiezen het aanbod aan kansspelen te reguleren. Ook mogen lidstaten monopolies voor kansspelen instellen. De beleidsruimte van de lidstaten kan er evenwel ook toe leiden dat een lidstaat kansspelen (of categorieën van kansspelen) slechts in beperkte mate of helemaal niet reguleert.

Als een kansspel is gereguleerd in een lidstaat waar de aanbieder is gevestigd, dan volgt daaruit – gelet op de rechtspraak van het Hof – niet dat andere lidstaten de betrokken diensten zonder meer zouden moeten aanvaarden. De beoordeling hiervan behoort tot de beleidsruimte van de nationale overheden. Op grond van de Hofjurisprudentie hebben lidstaten dus beleidsruimte om kansspelen te reguleren naar hun eigen inzichten, maar daarbij geldt sinds de zaak Gambelli (C-243/01) uit 2003 wel als voorwaarde dat een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid wordt gevoerd.

Het is aannemelijk dat bij gebrek aan voldoende legaal aanbod onvoldoende aan de (sterk gegroeide) speelbehoefte aan dit soort spelen bij het

Nederlandse publiek kan worden tegemoetgekomen en men meer dan nu nog het geval is een toevlucht zal nemen tot illegale en ongereguleerde kansspelsites. Aan de andere kant is het ook niet reëel te veronderstellen dat illegale kansspelen via internet, nu de aanbieders daarvan vaak in het buitenland gevestigd zijn, volledig kunnen worden bestreden. De Nederlandse overheid heeft dan ook bewust gekozen voor de invoering van een (tijdelijk) monopolie om, bij wijze van proef, kansspelaanbod via internetaanbod mogelijk te maken en – tegelijkertijd – het illegale aanbod van dit soort spelen zoveel mogelijk aan te pakken. Op de handavingsaspecten van illegaal internetaanbod zal ik nader ingaan in het vervolg van deze brief.

Volledigheidshalve wijs ik erop dat in verschillende gerechtelijke uitspraken uitdrukkelijk is erkend dat het gegeven dat een lidstaat een restrictief beleid voert op het gebied van kansspelen niet betekent dat het bestaande legale kansspelaanbod op geen enkele wijze kan worden uitgebreid. Zo heeft het Hof in eerdergenoemd arrest in de zaak *Placanica* geoordeeld dat een gecontroleerd expansiebeleid in de kanspelsector zeer wel in logisch verband kan staan met de doelstelling om spelers van clandestiene spelen en weddenschappen, die als zodanig verboden zijn, aan te trekken tot toegestane en gereguleerde activiteiten. De Hoge Raad heeft in de zaak *De Lotto/Ladbroke's*¹ geoordeeld dat de doelstelling van kanalisatie onder omstandigheden kan meebrengen dat een aantrekkelijk en zo nodig uitgebreid en vernieuwd aanbod van legale kansspelen onder de aandacht van het publiek wordt gebracht als alternatief voor illegale kansspelen en kansspelen met een groter risico voor het ontstaan van gokverslaving.

Internetaanbod in andere lidstaten

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert een tijdelijk legaal aanbod van kansspelen via internet in Nederland. Uit een vergelijking van de verschillende wettelijke stelsels van de lidstaten blijkt dat er geen sprake is van een eenduidige Europese aanpak van kansspelen via internet. De regulering varieert per lidstaat.

Een aantal lidstaten heeft gekozen voor de introductie van een legaal alternatief. In Zweden, Denemarken en Oostenrijk bestaat een gereguleerd aanbod van kansspelen via internet dat verzorgd wordt door (overheids-)monopolisten. Het aanbod is primair op het eigen grondgebied gericht. Het spelaanbod en de distributiekanaalen variëren sterk. Wel kent het internetaanbod in bovengenoemde lidstaten leeftijds grenzen en andere waarborgen om excessief speelgedrag te voorkomen. Reclame voor kansspelen via internet wordt over het algemeen toegestaan, maar wordt wel gereguleerd.

Sinds 1 januari 2003 worden in Zweden internetkansspelen aangeboden via twee staatsmonopolies. Het productaanbod van AB Svenska Spel bestaat onder meer uit loterijen, sportweddenschappen, krasloten en bingospelen. AB Travoch Galopp biedt weddenschappen op paardenrennen aan. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor non-profit organisaties om goede doelenloterijen langs elektronische weg te organiseren. In 2005 is in Zweden, uit het oogpunt van kanalisatie, pokeraanbod via internet aan het legale aanbod toegevoegd. In Denemarken is het verboden zonder vergunning gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen via internet, indien deze gericht zijn op de Deense markt. Dit is onder meer het geval als gebruikt gemaakt wordt van de Deense taal. Een vergunning voor het aanbieden van kansspelen via internet is verleend aan het Deense staatsmonopolie Danske Spil. Het productaanbod bestaat onder meer uit lotto en bingo.

Voor zover bekend wordt het internetkansspelaanbod in Oostenrijk sinds

¹ Hoge Raad, 18 februari 2005 (LJN: AR4841).

1998 verzorgd door Win2day.at, een samenwerkingsverband van Die Österreichischen Lotterien en Casinos Austria. Het productaanbod bestaat uit loterijen en casinospelen. Begin februari 2008 is het aanbod uitgebreid met poker.

Een aanpak waarbij het kansspelaanbod via internet wordt gekanaliseerd door middel van het aanbieden van een legaal alternatief is dus reeds bekend binnen Europa en wordt al toegepast in enkele lidstaten.

Andere lidstaten kennen een totaalverbod voor kansspelen via internet. Een lidstaat waarin recent een totaalverbod is (her)ingevoerd, is Duitsland. Met de inwerkingtreding van het Duitse «Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GV.NRW.2007, S. 445) op 1 januari 2008 is een einde gekomen aan het legale internetaanbod in Duitsland. Deze maatregel maakt onderdeel uit van een breed pakket aan restrictieve maatregelen.

Frankrijk en EER-lidstaat Noorwegen hebben recent maatregelen bij de Europese Commissie genotificeerd om kredietinstellingen die bemiddelen bij goktransacties beter aan te kunnen pakken. Deze maatregelen zijn vergelijkbaar met de maatregelen die sinds 2006 van kracht zijn in de Verenigde Staten. In Nederland bestaat al wetgeving op basis waarvan deze instellingen kunnen worden aangepakt. In dit verband wordt verwezen naar het onderdeel handhaving in deze brief.

Uitzonderingen binnen Europa vormen Groot-Brittannië en Malta, die in vergelijking met de overige Europese lidstaten een veel liberaler gokklimaat kennen. In deze lidstaten is sprake van een breed legaal aanbod van internetkansspelen, waarbij moet worden opgemerkt dat in Malta afgegeven vergunningen voor internetkansspelen slechts zien op deelname vanuit het buitenland (dat wil zeggen vanuit andere landen dan Malta).

Uit het voorgaande blijkt dat de lidstaten op zeer verschillende wijze invulling geven aan de beleidsruimte die hun toekomt.

Actieve samenwerking met andere lidstaten

De samenwerking met andere lidstaten kan een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het kansspelbeleid. Dit kan in de praktijk lastig kan zijn, aangezien de Europese lidstaten zeer hechten aan hun nationale beleidsruimte. Ook het beschermingsniveau varieert, zoals wel blijkt uit bovenstaande weergave van de regulering van internetkansspelen in enkele andere Europese landen. Op korte termijn acht ik een gemeenschappelijke Europese aanpak van deze materie niet haalbaar en derhalve geen alternatief voor een proef met kansspelen via internet.

Niettemin ben ik bereid mij in te zetten voor het opstarten van een Europese dialoog op het gebied van de kansspelen. Op korte termijn zal ik daarvoor initiatieven ontplooiën richting andere lidstaten. De inzet die ik daarbij voor ogen heb is het gezamenlijk optrekken met andere lidstaten om de nationale beleidsruimte op het gebied van de kansspelen te waarborgen. Bijzondere aandacht zou daarbij kunnen uitgaan naar de effecten die nationale regels met betrekking tot kansspelen via internet in de ene lidstaat kunnen hebben op (het beleid van) andere lidstaten. Ook de informatie-uitwisseling tussen lidstaten en de mogelijkheden voor betere samenwerking – met het oog op de handhaving – kunnen aan de orde worden gesteld.

Recente ingebrekestellingen Duitsland en Zweden inzake internetkansspelen

Op 31 januari 2008 hebben Duitsland en Zweden nieuwe ingebrekestellingen ontvangen van de Europese Commissie. De aanmaningsbrief aan Zweden is onder meer gericht op pokeraanbod via het internet. De

Commissie wenst te vernemen of de Zweedse maatregelen in overeenstemming zijn met het vrij verkeer van diensten, zoals dat is neergelegd in artikel 49 van het EG-Verdrag. Hierboven is reeds aangegeven dat internetpoker in Zweden wordt aangeboden door een staatsmonopolist. De ingebrekestelling tegen Duitsland richt zich op enkele beperkende maatregelen uit het nieuwe Staatsverdrag, waaronder het totaalverbod op internetkansspelen. De vraag rijst volgens de Commissie of deze maatregelen wel voldoen aan het consistentievereiste, nu andere vormen van kansspel wel worden toegestaan.

De inhoud van de ingebrekestellingen is niet openbaar. Volgens de begeleidende persberichten betwist de Commissie in de ingebrekestellingen niet het bestaan van monopolies als zodanig. Ook zou de Commissie met de ingebrekestellingen geen liberalisatie van de markt tot doel hebben. Voorts wordt de mogelijkheid van lidstaten om rechtvaardiging te vinden voor beperkingen in hun kansspelwetgeving wegens dwingende redenen van algemeen belang niet aangetast, zolang maar kan worden aangetoond dat de maatregelen passend in een samenhangend en stelselmatig stelsel van regulering en noodzakelijk, evenredig en niet-discriminerend zijn, aldus de Commissie. Zweden en Duitsland hebben twee maanden de tijd voor de beantwoording van de ingebrekestellingen.

Het valt op dat de Commissie gelijktijdig ingebrekestellingen heeft verstuurd waarin zowel legaal aanbod van internetkansspelen door een staatsmonopolist als een totaalverbod aan kansspelen via internet worden betwist. Verrassend is dit niet, wanneer de argumenten die de Commissie doorgaans gebruikt in de correspondentie met de lidstaten, nader worden bekeken. De kritiek van de Commissie richt zich over het algemeen niet zozeer op het al dan niet bestaan van legaal aanbod in een lidstaat zelf, maar vooral op het niet accepteren van legaal buitenlands aanbod. Niet uitgesloten moet worden dat het uitgangspunt van wederzijdse erkenning ook weer ten grondslag ligt aan de nieuwe ingebrekestellingen. In dat geval is de kans reëel dat het legale alternatief voor kansspelen via internet in Zweden en het totaalverbod voor kanspelaanbod via internet in Duitsland op basis van dezelfde argumenten door de Commissie worden betwist.

Beginsel van wederzijdse erkenning

De nieuwe ingebrekestellingen voor Zweden en Duitsland lijken er dus eens te meer op te duiden dat de Commissie pas genoeg zal nemen met wetgeving waarin de erkenning van legaal buitenlands aanbod het uitgangspunt is.

In het onderhavige wetsvoorstel is dit niet het geval. Mijns inziens is er echter bij de huidige stand van de Hofjurisprudentie geen enkele aanwijzing dat het beginsel van wederzijdse erkenning een rol speelt bij de regulering van kansspelen. Dit standpunt heb ik ook ingenomen in mijn reacties op de ingebrekestellingen aan de Commissie, die beide in afschrift aan de Tweede Kamer zijn gestuurd (Kamerstukken II 2005/06, 24 557, nr. 74 en Kamerstukken II 2006/07, 24 557, nr. 77).

Het Hof heeft in al zijn uitspraken de nationale beleidsruimte van de lidstaten om een kansspelbeleid te voeren steeds voorop gezet. De benadering van de Commissie dat buitenlands legaal aanbod erkend dient te worden, leidt tot ondermijning van de beleidsruimte van de lidstaten, alleen al omdat de omvang van het aanbod dan niet meer beperkt kan worden als aanbod uit andere lidstaten moet worden toegestaan. Het tijdelijke karakter van de in het wetsvoorstel vervatte proef brengt mee dat met een eventuele andersluidende jurisprudentie van het Hof tijdig rekening kan worden gehouden.

3 Vormgeving van de proef

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer bleken er onduidelijkheden te bestaan over de vraag of voldoende gewaarborgd is dat

- de proef geen juridisch omkeerbare situatie schept, met andere woorden niet vooruitloopt op latere besluitvorming over een eventueel legaal aanbod;
- er tijdens de proef sprake is van een zorgvuldig gereguleerd en gecontroleerd aanbod, zodat het risico van misstanden zoveel mogelijk ingeperkt is; en
- de proef tussentijds kan worden gestaakt als zich onverhoopt toch grootschalige ongewenste ontwikkelingen voordoen, en welke criteria daarvoor bestaan.

Hieronder ga ik nader op deze drie aspecten in.

Geen onomkeerbare ontwikkeling

De vraag of de proef omkeerbaar is, moet bevestigend worden beantwoord. Het juridische kader voor de internetproef is van tijdelijke aard en vloeit voort uit de artikelen IIa en III, tweede lid, van het wetsvoorstel. Kort gezegd wordt in deze artikelen bepaald dat de wettelijke grondslag voor kansspelen via internet automatisch vervalt drie jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat dus een ingebouwde horizonbepaling.

Een eventueel legaal aanbod van kansspelen via internet na het aflopen van de proef vereist dus een nieuwe wettelijke voorziening, met alle daarmee samenhangende besluitvorming. Dit betekent dat geen verlenging van de proef mogelijk is zonder dat beide Kamers der Staten-Generaal daarmee hebben ingestemd. Gezien het met die besluitvorming gepaard gaande tijdsbeslag, is het denkbaar dat zich tussen het eind van de internetproef en een eventueel later legaal aanbod van kansspelen via internet een periode zal voordoen waarbinnen geen enkel legaal aanbod van kansspelen via internet mogelijk is.

Gereguleerd en gecontroleerd aanbod

Het legaal aanbod van kansspelen via internet wordt gereguleerd en gecontroleerd op dezelfde wijze als bijvoorbeeld het huidige legale aanbod van casinospellen: door middel van aan de vergunning te verbinden voorschriften. Het wetsvoorstel bevat een scala aan onderwerpen waarop deze voorschriften in ieder geval betrekking hebben (artikel 27o, eerste tot en met vierde lid). Het voert te ver om op al deze onderwerpen in te gaan, daarom volsta ik met een drietal voorbeelden: de leeftijd- en identiteitscontrole, de speel- en verlieslimieten, en de inzetlimieten.

Het eerste voorbeeld betreft de aan de vergunning te verbinden voorschriften met betrekking tot de wijze van registratie en identificatie van de speler (artikel 27o, tweede lid, onder c). Voordat een speler daadwerkelijk kan deelnemen aan kansspelen via internet, dient hij zich eenmalig fysiek te laten registreren bij één van de vestigingen van de vergunninghouder of bij een derde. Ook aan deze derde worden allerlei voorwaarden gesteld. Nadat de speler zich fysiek heeft geïdentificeerd, verkrijgt hij van de stichting een unieke code. Deze code wordt slechts door de vergunninghouder verstrekt nadat de identiteit en de leeftijd van de speler op deugdelijke wijze zijn vastgesteld, overeenkomstig de vereisten van de Wet identificatie bij dienstverlening. De vergunninghouder houdt een registratie bij van de identificatie, waaronder een afschrift van het identiteitsbewijs waarmee de speler zich heeft geïdentificeerd. Bovendien zal ik de vergunninghouder, als waarschuwingssysteem tegen eventueel onbevoegd

gebruik, verplichten de speler periodiek te informeren over het gebruik van zijn spelrekening. Dit wordt uitgewerkt in het Deelnemersreglement, dat mijn goedkeuring behoeft.

Het tweede voorbeeld betreft de vergunningvoorschriften met betrekking tot de speellimiet en de verlieslimiet, dat wil zeggen het door de speler ingestelde bedrag dat hij maximaal wil verliezen (Artikel 27o, tweede lid, onder o en p). Volgens deze voorschriften dient de vergunninghouder de speler te verplichten door hem zelf te bepalen maximum speel- en verlieslimieten in te stellen, die op diens verzoek maximaal eenmaal per week kunnen worden gewijzigd. Jongvolwassenen (spelers van 18 tot en met 23 jaar) kunnen slechts een maximum speellimiet van € 100 per week instellen. Dit wordt nader uitgewerkt in het Deelnemersreglement.

Het derde voorbeeld betreft de voorschriften met betrekking tot de inzet, en de vorm en hoogte daarvan (artikel 27o, vierde lid, onder n). In de vergunning zal worden bepaald dat de inzet niet hoger mag zijn dan een bepaald bedrag per inzetmogelijkheid. Dit maximum wordt voor elk van de aangeboden spellen in het Spelreglement uitgewerkt. In de huidige wet- en regelgeving geldt voor casinospellen een vergelijkbaar gelede normstelling.

Een keuringsinstelling keurt daarna de spelsoftware, alvorens toestemming wordt gegeven deze software in gebruik te nemen. In de huidige wet- en regelgeving geldt voor speelautomaten een vergelijkbaar keuringssysteem.

De hiervoor genoemde vergunningsvoorschriften zijn niet statisch: zij kunnen worden gewijzigd en aangevuld (artikel 27o, zesde lid). Dit hangt samen met één van de doelen van de proef, namelijk het beheerst en gecontroleerd ervaring opdoen met het kansspelaanbod via internet. De uitkomsten van dit leerproces zullen nog tijdens de proef ingezet worden voor de evaluatie, en zonodig de wijziging of aanvulling van de vergunningvoorschriften. Bij dit leerproces is een vitale rol weggelegd voor de begeleidingscommissie. In deze commissie zullen vertegenwoordigers zitting nemen van onder andere het College van toezicht op de kansspelen, de technisch toezichthouder, de vergunninghouder, diverse ministeries, en (onafhankelijke) deskundigen op terreinen als kansspelverslaving, informatie- en communicatietechnologie, privacybescherming, consumentenbescherming en het voorkomen van illegaliteit en criminaliteit.

Tussentijds staken van de proef

Op basis van artikel 27s kan de vergunning uitsluitend worden ingetrokken in geval van het verstrekken van onjuiste gegevens, het overtreden van de voorschriften, of ernstig gevaar voor de openbare orde of zedelijkheid. Het wetsvoorstel voorziet dus niet in een tussentijdse intrekking van de vergunning in geval van beleidsmatig ongewenste ontwikkelingen, omdat een dergelijke intrekking grond in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

Omdat ik niettemin het belang zie van de mogelijkheid de proef tussentijds te kunnen beëindigen, zal ik deze op een andere wijze verwezenlijken, namelijk via de fasering van de vergunning. Ik zal de looptijd van de vergunning voor de internetproef beperken tot één jaar, met de mogelijkheid van tweemaal een verlenging met telkens één jaar. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat zich gedurende de proef een tweetal ijkmomenten voordoet, die dwingen tot nieuwe besluitvorming over het voortzetten van de proef en het eventueel aanscherpen van de vergunningsvoorschriften. Ik zal beide Kamers der Staten-Generaal hierover vooraf informeren.

Bij het formuleren van «harde» criteria voor het al dan niet verlenen van de vergunning moet onderscheid gemaakt worden tussen kansspelverslaving en aanzuigende werking.

Voor de kansspelverslaving acht ik het niet mogelijk een harde grens te definiëren. Verschuivingen in de omvang van de kansspelverslaving treden slechts langzaam op en zijn moeilijk meetbaar. Dit is een van de belangrijkste redenen dat het onderzoek naar de ontwikkelingen rond kansspelverslaving slechts om de drie tot vijf jaar plaatsvindt. Verschuivingen in de omvang van de kansspelverslaving kunnen dus waarschijnlijk pas in het kader van de evaluatie gemeten worden, en niet tussentijds. Voor de aanzuigende werking ligt de zaak anders, omdat de deelname aan internetkansspelen gemakkelijk gemeten kan worden. Het meest recente onderzoek van Motivaction «Kansspelen via nieuwe media 2007 – Monitor betaalde interactieve internetkansspelen» geeft inzicht in de omvang van de deelname aan kansspelen via internet. Het rapport indiceert dat in 2007 een groep van 397 000 personen (4,5% van de Nederlandse internetpopulatie van 18 tot 55 jaar) heeft deelgenomen aan (illegale) betaalde interactieve kansspelen via internet. Dit aantal deelnemers vormt de doelgroep de eventuele aanzuigende werking te meten. Stijgt het aantal deelnemers aanzienlijk boven 400 000, dan betekent dit dat een deel van de gebruikers niet afkomstig kan zijn uit de doelgroep en is per definitie sprake van autonome aanzuigende werking. Mocht een dergelijke ontwikkeling zich op enig moment voordoen, dan kan deze een rol spelen bij de overweging of de vergunning al dan niet tussentijds wordt verlengd.

4 De bestrijding van illegale kansspelen via internet

Op dit moment voorziet de Wet op de kansspelen niet in vergunningen voor het organiseren van kansspelen via het internet. Daardoor is het zonder meer verboden in Nederland gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen via internet, dan wel de deelname aan dergelijke spelen te bevorderen.

De afgelopen jaren is een begin gemaakt met de bestrijding van illegale kansspelen via internet, wat door de aard van het medium niet eenvoudig is.

Het beleidsplan «Aanpak van illegale kansspelen via internet»

De bestrijding van illegale kansspelen via internet vindt plaats op basis van het beleidsplan «Aanpak bestrijding van kansspelen via internet» dat op 16 september 2005 aan de Kamer is aangeboden (TK 24 557, nr. 59).

Deze aanpak behelst:

- het ontwikkelen van instrumenten en hulpmiddelen om illegaal aanbod en bemiddeling op te sporen en te komen tot vervolging;
- het ontmoedigen van aanbod van, bevorderen van en deelname aan illegale kansspelen via internet door het voeren van een actief voorlichtingsbeleid;
- het aanpakken van illegale aanbieders en tussenpersonen op basis van bestuursrecht, fiscaal recht, civiel recht en strafrecht.

Een gefaseerde aanpak

Op mijn verzoek heeft het KLPD een zoekinstrument ontwikkeld waarmee illegale aanbieders van kansspelen via het internet en tussenpersonen kunnen worden opgespoord. Op grond van deze informatie heeft het Ministerie van Justitie de afgelopen jaren een groot aantal in Nederland gevestigde aanbieders van illegale kansspelen en tussenpersonen gewaarschuwd dat zij in strijd met de Wet op de kansspelen handelen. Ongeveer 60 procent van de aangeschreven bedrijven heeft daaraan gevolg gegeven en heeft hun sites onbereikbaar gemaakt of aangepast. Het overige deel van de aanbieders heeft het illegale aanbod echter voort-

gezet, al dan niet vanuit het buitenland (of door inschakeling van buitenlandse tussenpersonen).

Ook in het buitenland gevestigde aanbieders en tussenpersonen dienen zich aan de in Nederland geldende wet te houden. Voor de vraag of in Nederland gelegenheid wordt gegeven tot deelname aan kansspelen is immers niet van belang waar de aanbieder fysiek is gevestigd, maar of potentiële deelnemers in Nederland rechtstreeks via hun computer aan het via internet aangeboden kansspel kunnen deelnemen.

Dit is bevestigd in een arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005 (LJN: AR4841). De omstandigheid dat bepaalde aanbieders in een ander land wel over een vergunning beschikken om kansspelen via internet aan te bieden, maakt dit niet anders. De mogelijkheid bestaat natuurlijk dat aanbieders van kansspelen via internet hun kansspelsite afsluiten voor deelname vanuit Nederland – bijvoorbeeld door Nederland te verwijderen uit een zogenaamde landenlijst. Aannemelijk is dat dergelijke aanbieders de Nederlandse wetgeving niet overtreden.

De opsporing en vervolging van aanbieders van kansspelen via internet en hun tussenpersonen die in het buitenland gevestigd zijn, is overigens wel een knelpunt. Dergelijke organisaties, of hun servers, zijn veelal gevestigd in landen waar het organiseren van kansspelen niet strafbaar is gesteld of waar nauwelijks sprake is van regulering of toezicht op kansspelen. Voor de opsporing is men in dergelijke gevallen afhankelijk van de medewerking van het desbetreffende land. Als echter geen sprake is van dubbele strafbaarheid, dan heeft een rechtshulpverzoek weinig kans van slagen.

Aangezien een deel van de in Nederland gevestigde aanbieders en tussenpersonen, ondanks waarschuwingen vanuit het ministerie, het illegale aanbod continueert en omdat de aanpak van in het buitenland gevestigde aanbieders en tussenpersonen een knelpunt vormt, richt de aanpak ter bestrijding van illegale kansspelen via internet zich nu mede op financiële tussenpersonen, banken en creditcardmaatschappijen.

Het Ministerie van Justitie is al geruime tijd in overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) om afspraken te maken over de wijze waarop, de omstandigheden waaronder en de juridische waarborgen waarbinnen financiële instellingen contracten met binnen- en buitenlandse organisaties die kansspelen via internet aanbieden kunnen weigeren of verbreken. Het ziet ernaar uit dat er dit voorjaar een concrete invulling aan de aanpak kan worden gegeven.

Volgens deze opzet zal het Ministerie van Justitie de NVB voorzien van een «zwarte lijst» met organisaties die de Wet op de kansspelen overtreden. De NVB zal de lijst ter beschikking stellen van de banken, zodat deze de desbetreffende rekeningen kunnen opzeggen of weigeren. Deze aanpak richt zich uitsluitend op de organisaties die kansspelen via internet aanbieden en niet op consumenten. Het verstrekken van een rekening aan een aanbieder van kansspelen via internet is op grond van de Wet op de kansspelen en de Wet op het financieel toezicht niet toegestaan. Banken mogen op basis van de integriteitbepalingen, het «ken uw klant» beleid («Cliënt Due Diligence») en jurisprudentie geen rekening verstrekken aan aanbieders van kansspelen via internet. Als een Nederlandse bank een relatie met een zakelijke rekeninghouder verbreekt, eindigt automatisch ook het iDEAL contract, evenals een eventueel incassocontract, een kredietfaciliteit, enz.

Genoemde zwarte lijst met gegevens van organisaties die kansspelen via internet op de Nederlandse markt aanbieden, zal samengesteld worden op basis van informatie uit eerdergenoemd, door het KLPD ontwikkeld, zoekinstrument. Het gaat hierbij om openbare (via het internet te verkrijgen) informatie die in beginsel slechts betrekking heeft op bedrijfs-

gegevens. Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat, voorzover de Wet bescherming persoonsgegevens in het geding is, die aan de verstrekking van de gegevens niet in de weg staat.

Hoewel de benadering via de banken het aanbod van illegale kansspelen via internet verder beperkt is ook deze oplossing niet volledig sluitend. Wanneer een consument een internetrekening aanmaakt, bijvoorbeeld een Paypal account, dan hebben Nederlandse banken er geen zicht op aan welke organisaties consumenten geld overmaken. Aan een financiële dienstverlener, als Paypal, kan de nu voorgestelde verplichting van verbreking of weigering van het contract niet worden opgelegd. Paypal heeft namelijk een bankvergunning in Luxemburg.

Daarom zullen niet alleen financiële instellingen, maar ook providers op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. De providers kunnen uit eigen initiatief of op verzoek van derden het illegale aanbod ontoegankelijk maken (verwijderen of blokkeren). Hierin spelen providers al een actieve rol: er zijn Notice and Take Down procedures waarbij klanten kunnen ageren tegen (vermeend) onrechtmatige uitingen. Ook politie en justitie kunnen de provider hierop wijzen. Een dergelijke signalering heeft vaak een positieve actie tot gevolg: de providers spelen hiermee al een belangrijke rol op grond van een zelf gevoelde verantwoordelijkheid.

Indien aanbieders van kansspelen via internet of intermediairs zoals financiële instellingen en providers hun verantwoordelijkheid hierin niet nemen, dan zal het Ministerie van Justitie zo nodig tegen deze organisaties aangifte doen. Het Openbaar Ministerie heeft aangegeven bereid te zijn hiertegen op te treden.

Het strenger handhaven van kansspelen via internet past in het beleidskader voor de rechtshandhaving op Internet, of breder: voor cybercriminaliteit, waarover ik een brief heb toegezegd.

Wettelijk verbod verrichten betaaltransacties illegale aanbieders
Indien blijkt dat de hiervoor beschreven aanpak niet het gewenste effect bereikt, dan ben ik voornemens om zoals in de Verenigde Staten banken en financiële dienstverleners wettelijk te verbieden om betalingstransacties te verwerken die afkomstig zijn of bestemd zijn voor illegale kansspelsites.

5 Conclusie

In het wetsvoorstel is de duur van de proef gemaximeerd tot 3 jaar. De looptijd van de vergunning zal ik beperken tot 1 jaar met de mogelijkheid om deze tweemaal met een jaar te verlengen. Voorts kan de vergunning zo nodig ook tussentijds worden ingetrokken. Hiermee is de proef duidelijk in tijd afgebakend en worden naar mijn mening voldoende mogelijkheden geboden om in geval van onwenselijke ontwikkelingen tussentijds in te grijpen.

Naast het bieden van een legaal alternatief voor kansspelen via internet, zal de aandacht voor handhaving van illegaal aanbod niet afnemen. De ingezette lijn wordt voortgezet, waarbij de aanpak zich mede zal richten op buitenlandse aanbieders via het aanspreken, en zo nodig vervolgen, van financiële instellingen en providers.

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