

LEGALISATIE VAN KANSSPELEN VIA INTERNET

Eindrapport van de
Adviescommissie Kansspelen via internet

augustus 2010

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. De Adviescommissie kansspelen via internet heeft in de periode oktober 2009 - juli 2010 onderzoek gedaan naar de regulering van kansspelen via internet, met het oog op een mogelijke verdergaande legalisering. Dit rapport aan de Minister van Justitie bevat de resultaten van dat onderzoek. De Commissie is bij haar werkzaamheden uitgegaan van de hoofddoelstellingen van het kansspelbeleid (beperking van kansspelverslaving; consumentenbescherming; criminaliteitsbestrijding), het wettelijke stelsel van basisverbod en uitzonderingen via vergunningen ('nee, tenzij'), en de kanalisatiegedachte. Deze uitgangspunten verzetten zich in beginsel niet tegen het gebruik van internet voor kansspelen.

2. De Commissie constateert dat een deel van de kansspelen op internet reeds is gelegaliseerd onder één van de bestaande regulatoire regimes, met name landelijke loterijen en sportweddenschappen. Dit lijkt niet op bezwaren te stuiten en de Commissie ziet dan ook geen reden om dit te veranderen. Wel adviseert de Commissie in alle gevallen expliciet in de betrokken vergunning aanbod via internet toe te staan en passende internetspecifieke voorschriften op te nemen.

3. De Commissie constateert echter ook dat niet-gelegaliseerde kansspelen via internet op grote schaal aangeboden, bevorderd en gebruikt worden, en dat handhaving via de strafrechtketen niet of nauwelijks plaatsvindt. Gezien de hoofddoelen, het basisverbod en de rol van kanalisatie in het Nederlandse kansspelbeleid, adviseert de Commissie om een deel van de illegale kansspelen via internet te legaliseren. Deze legalisering dient naar het oordeel van de Commissie beperkt te blijven tot poker. Alleen bij poker is sprake van een zodanige kennelijk bestaande vraag dat kanalisatie opportuun is. Het leeuwendeel van het gebruik van illegale kansspelen via internet heeft immers betrekking op poker; de deelname aan andere kansspelen vormt slechts een fractie van die aan poker. Daarnaast zijn er allerlei argumenten van praktische aard om de legalisatie te beperken tot poker.

4. Gezien het evolutionaire karakter van het Nederlandse kansspelbeleid heeft de Commissie onderzocht of poker via internet gelegaliseerd zou kunnen worden via één of meer van de bestaande regulatoire regimes (zoals bij de reeds gelegaliseerde kansspelen via internet). De grote landelijke regimes, zoals die voor casinospelen, zijn echter bijna alle toegespitst op monopolies. De Commissie betwijfelt of een enkele nieuwe toetreders op de pokermarkt in staat zal zijn om een significant marktaandeel te veroveren op de gevestigde illegale aanbieders, en beschouwt een monopoliestelsel daarom als een onvoldoende basis voor een succesvolle kanalisatie. Het enige landelijke regime dat is ingericht voor grote aantallen vergunninghouders is het speelautomatenregime. Maar dat

is toegespitst op fysieke automaten op fysieke locaties, en wordt voor een belangrijk deel uitgevoerd door lokale overheden op basis van lokale omstandigheden. Het is daardoor geen goede basis voor het reguleren van een niet aan fysieke locaties gebonden medium als internet.

5. Om die reden adviseert de Commissie om een nieuw 'internetregime' in het leven te roepen. Dit regime moet nadrukkelijk beogen (een deel van) de huidige illegale pokeraanbieders onder een legaal regime te brengen, zoals destijds met succes gebeurd is bij de invoering van het speelautomatenregime. Gezien de uitgangspunten van het kansspelbeleid moet dit regime uitgaan van een beperkt aantal vergunningen, die aan een termijn zijn gebonden en periodiek worden toegewezen via een open en transparante procedure.

6. Tenslotte heeft de Commissie zich gebogen over de bestrijding van het illegale aanbod. Ze heeft hierbij geconstateerd dat er knelpunten bestaan die samenhangen met handhaving via de strafrechtketen. Om deze te vermijden adviseert de Commissie zo snel mogelijk de beoogde invoering van een gespecialiseerd bestuursorgaan te realiseren. Dit orgaan moet beschikken over verregaande bestuursrechtelijke bevoegdheden voor onderzoek en sanctieoplegging. Deze bevoegdheden moeten betrekking hebben op zowel het toezicht op het legale aanbod als de handhaving ten aanzien van het illegale aanbod.

Een ander belangrijk knelpunt is de handhaving ten aanzien van illegaal aanbieders vanuit het buitenland. Daarom adviseert de Commissie te trachten illegale aanbieders af te snijden van hun Nederlandse publiek. Dit is mogelijk door het invoeren en handhaven van een verplichting voor Nederlandse dienstverleners (zoals internet service providers, betaaldienstverleners en media) om niet langer mee te werken aan het onderhouden van contacten tussen illegale aanbieders en het Nederlandse publiek (zoals dataverkeer, betalingsverkeer, en reclame).

7. De implementatie van de elementen van dit advies ligt op verschillende niveau's. De onder punt 2 genoemde aanpassing van de vergunningen vereist geen nadere wet- of regelgeving en kan meteen ter hand worden genomen. Het onder punt 6 genoemde gespecialiseerd bestuursorgaan vereist een spoedige invoering van het lopende Wetsvoorstel Ksa. Verdergaande bevoegdheden voor dit orgaan vereisen wijziging van de Wet op de kansspelen, hetzij via invlechting in het Wetsvoorstel Ksa, hetzij via een apart wetsvoorstel. De andere elementen, met name het nieuwe internetregime en de maatregelen gericht op het afsnijden van illegale aanbieders van hun Nederlandse publiek, vereisen in ieder geval een nieuw wetsvoorstel.

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	7
1.1.	Aanleiding.....	7
1.2.	Samenstelling.....	7
1.3.	Werkwijze	8
1.4.	Opbouw van het rapport	8
1.5.	Overige	8
2.	HET NEDERLANDSE KANSSPELBESTEL	11
2.1.	De kansspelwetgeving	11
2.2.	Het kansspelbeleid	19
2.3.	Kenmerkende elementen.....	21
3.	HET EUROPESE KADER.....	25
3.1.	Het geldend recht	25
3.2.	Positie van het Europese Parlement (rapport-Schaldemose)	29
3.3.	Praktijk in bepaalde andere Europese landen.....	30
4.	DE HUIDIGE KANSSPELEN VIA INTERNET	37
4.1.	Huidig legaal kansspelaanbod via internet.....	37
4.2.	Huidig illegaal kansspelaanbod via internet	39
4.3.	Bijzondere positie van poker	40
4.4.	Poker en de discussie kansspel/behendigheidsspel	41
5.	CONTOUREN VAN EEN VERGUNNINGSTELSEL.....	43
5.1.	Beter reguleren huidig legaal aanbod via internet	43
5.2.	Uitgangspunten voor verder legaliseren.....	44
5.3.	Alleen poker legaliseren	45
5.4.	Huidige regulatoire regimes ongeschikt	47
5.5.	Architectuur nieuw internetregime	49
5.6.	Vergunningsvoorschriften	51
6.	HANDHAVING EN BLOKKEREN VAN ILLEGAAL AANBOD	53
6.1.	Stand van zaken met betrekking tot handhaving	53
6.2.	Problemen bij de handhaving	54
6.3.	Maatregelen ter verbetering.....	56
6.4.	Afsluitende opmerkingen.....	60
7.	BIJLAGEN.....	61
7.1.	Overzicht van Nederlandse regulatoire regimes	61
7.2.	Overzicht van kansspelen via internet (KVI) in de EU-praktijk.....	62
7.3.	Overzicht van aangehaald onderzoek	63

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Gedurende het afgelopen decennium is er sprake van een aanzienlijk illegaal aanbod van en deelname aan kansspelen via internet, met name van poker. De tweede voortgangsrapportage kansspelen bevatte al het voornemen een proef te houden met het legaliseren van bepaalde kansspelen via internet. Een hiertoe strekkend wetsvoorstel (Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet¹, hierna: het Wetsvoorstel internetproef) werd echter op 1 april 2008 door de Eerste Kamer verworpen.

Maar omdat het onderliggende probleem natuurlijk niet verdwenen is, is bij brief van 23 december 2008² aan de Tweede Kamer het voornemen uitgesproken om opnieuw te onderzoeken of het mogelijk is een wettelijk regime voor kansspelen via internet in te voeren. Hierbij zou bijzondere aandacht besteed worden aan de consequenties voor de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het Nederlandse kansspelbeleid, de aard en omvang van het illegale aanbod, de eventuele wijze van vergunningafgifte, soortgelijke ontwikkelingen in andere lidstaten van de Europese Unie, en de bescherming van kwetsbare groepen zoals minderjarigen en jongvolwassenen.

Ten behoeve van dit onderzoek is op 22 september 2009 de Adviescommissie kansspelen via internet (hierna: de Adviescommissie) in het leven geroepen³.

1.2. Samenstelling

Op 26 oktober 2009 zijn de volgende leden van de Adviescommissie benoemd⁴:

- mr. G.J. Jansen (voorzitter),
- mw. mr. I. Brakman,
- mr. R.W.M. Craemer,
- dr. M.W.J. Koeter, en
- mw. prof. mr. A.J.C. de Moor - van Vugt.

¹ Kamerstukken II, 30 362, nr. 2-3.

² Kamerstukken II, 24 557, nr. 93, blz. 8.

³ Instellingsregeling Adviescommissie kansspelen via internet, 22 september 2009 met terugwerkende kracht tot 1 september 2009, nr. DDS 5619899, Stc. 2009, nr. 17046, 11 november 2009.

⁴ Benoemingsbesluit Adviescommissie kansspelen via internet, 26 oktober 2009 met terugwerkende kracht tot 1 september 2009, nr. DDS 5619899, Stc. 2009, nr. 17054, 11 november 2009.

De Adviescommissie is vanuit het departement van Justitie ondersteund door mr. A.M. den Oudsten.

1.3. Werkwijze

De Adviescommissie heeft in de periode tussen oktober 2009 en juni 2010 zeven maal vergaderd. Zij heeft tevens oriënterende gesprekken gevoerd met:

- grote landelijke vergunninghouders: Holland Casino, Staatsloterij, De Lotto, Holding Nationale Goede Doelen Loterijen (Postcodeloterij, BankGiroloterij, en Sponsor Bingo Loterij);
- VAN Speelautomaten, de branche-organisatie voor exploitanten, fabrikanten en importeurs van speelautomaten;
- GLI, een internationaal werkende keuringsinstelling voor speelautomaten en internetkansspelen;
- het Korps Landelijke Politiediensten;
- Bouwman GGZ, een instelling voor geestelijke gezondheidszorg;
- de Stichting Nederlandse Pokerbond, een organisatie van pokerspelers.

De Adviescommissie heeft geen nieuw onderzoek uitgezet, omdat hiervoor zowel de tijd als de noodzaak ontbrak. Bestaand onderzoek geeft een voldoende beeld van de relevante feiten en omstandigheden.

1.4. Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel is descriptief van aard, en behandelt achtereenvolgens het Nederlandse kansspelbestel, het Europeesrechtelijk kader en de praktijk in een aantal EU-lidstaten, en de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland. Het tweede deel is prescriptief van aard, en behandelt de architectuur van het vergunningsstelsel voor kansspelen via internet en de handhaving van de Nederlandse verbodsbepalingen ten aanzien van illegale internetkansspelen. Het geheel wordt voorafgegaan door een managementsamenvatting en deze inleiding.

1.5. Overige

De werkingssfeer van het rapport is conform de opdracht beperkt tot internet. Het komt de Adviescommissie echter voor dat de problematiek van kansspelen via internet te vergelijken is met die van kansspelen via andere elektronische middelen, zoals SMS of interactieve televisie. Het onderscheid is in de praktijk moeilijk te maken: veel mobiele

telefoons kunnen bijvoorbeeld alle drie bovengenoemde technieken gebruiken. Als legalisatie van kansspelen via andere elektronische media dan internet overwogen wordt, suggereert de Adviescommissie de in dit rapport vervatte overwegingen daarbij een rol te laten spelen.

2. HET NEDERLANDSE KANSSPELBESTEL

Hoofdpunten:

- **Het huidige Nederlandse kansspelbestel is het resultaat van incrementele besluitvorming en een evolutionair groeiproces, waarbij ingrijpende wijzigingen betrekkelijk zeldzaam waren. Het gevolg hiervan is een tamelijk complex geheel met een groot aantal verschillende regulatoire regimes.**
- **Het bestel kan rekenen op brede politieke en maatschappelijke steun. Er is wel allerlei kritiek op, maar er is weinig steun voor ingrijpende veranderingen.**
- **De introductie van nieuwe regimes voor internetkansspelen loopt het risico gezien te worden als een ingrijpende wijziging van het bestel, en daardoor op aanzienlijke weerstand te stuiten.**
- **Dit risico kan beperkt worden door bij de vormgeving van nieuwe regimes voor internetkansspelen zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de bestaande regimes voor de equivalente off-line kansspelen.**

2.1. De kansspelwetgeving

Het wettelijke kader voor het reguleren van kansspelen in Nederland⁵ wordt gevormd door de Wet op de kansspelen⁶. Deze regelt alle aspecten van het Nederlandse kansspelbeleid. De belastingheffing op kansspelen is geregeld in de Wet op de kansspelbelasting⁷. De kansspelbelasting wordt echter niet gebruikt als instrument voor het kansspelbeleid, en blijft in dit rapport daarom verder buiten beschouwing.

2.1.1. *Het basisverbod op kansspelen*

Het hart van de Wet op de kansspelen wordt gevormd door artikel 1 sub a, dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning verbiedt. Kansspelen worden omschreven als 'het mededingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende

⁵ Met 'Nederland' wordt het Koninkrijk in Europa bedoeld. De delen van het Koninkrijk buiten Europa hebben altijd hun eigen kansspelbeleid en -wetgeving gehad. Het is mogelijk dat dit in de toekomst verandert in het kader van de staatkundige veranderingen met betrekking tot de BES-eilanden.

⁶ Wet van 10 december 1964, houdende nadere regels met betrekking tot kansspelen (Stb. 1964, 483).

⁷ Wet van 14 september 1961, houdende regelen inzake de belastingheffing met betrekking tot kansspelen (Stb. 1961, 313).

invloed kunnen uitoefenen'. Het is niet relevant of inzet of inleg geheven wordt: ook gratis kansspelen vallen onder het verbod. De verbodsbepaling is alleen van toepassing op kansspelen die voor het Nederlandse publiek zijn opengesteld en bedrijfsmatig worden georganiseerd⁸.

Dit basisverbod is aanzienlijk ouder dan de Wet op de kansspelen van 1964, en gaat terug op algemeen verbod op 'hazardspelen' in het Wetboek van Strafrecht, dat het weer ontleende aan de Code Napoleon, dat het waarschijnlijk ook weer ontleende aan oudere regelgeving. Vergelijkbare verbodsbepalingen bestonden immers al in de Middeleeuwen en bij de Romeinen⁹.

Daarnaast bevat artikel 1 drie andere verbodsbepalingen die samenhangen met het basisverbod:

- artikel 1 sub b verbiedt het 'bevorderen van deelname' aan een illegaal of buitenlands (legaal of illegaal) kansspel, en het in voorraad hebben van reclamemateriaal.
- artikel 1 sub c verbiedt het bewust deelnemen aan een verboden kansspel. Dit is tot nu toe een dode letter geweest: er zijn geen gevallen bekend waarin de deelnemers aan een verboden kansspel vervolgd of veroordeeld zijn.
- artikel 1 sub d verbiedt het valselijk suggereren dat een verboden kansspel toegestaan is.

Overtreding van de verbodsbepalingen van artikel 1 vormt een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

De rest van de Wet op de kansspelen heeft voornamelijk betrekking op een scala van afzonderlijke vergunningsstelsels die uitzonderingen maken op het basisverbod. Deze 'regimes'¹⁰, worden hieronder kort omschreven, en hebben betrekking op:

- de goededoelenloterijen;
- de bijzondere kansspelen;
- de staatsloterij;
- de instantloterij (krasloten);
- de sporttotalisator (toto);
- de totalisator (draf en rensport);

⁸ Artikel 2, onder a, van de Wet op de kansspelen.

⁹ Het citaat van Tacitus 'Het is geen schande om te spelen, maar wel om niet tijdig op te houden' geeft aan dat de Romeinen zich ook al bewust waren van de risico's van kansspelen.

¹⁰ Het rapport gebruikt de term 'regime' voor het geheel van wetgeving, lagere regelgeving, vergunningen, en verdere beleids- en uitvoeringspraktijk dat op een bepaalde groep kansspelen van toepassing is.

- de lotto;
- de casino's;
- de speelautomaten;
- de promotionele kansspelen.

2.1.2. *Het regime van de goededoelenloterijen*

Artikel 3 van de Wet op de kansspelen maakt het mogelijk een vergunning te verlenen voor kansspelen 'uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen'. Nadere regels voor de organisatie, trekking, administratie en dergelijke worden gegeven in het Kansspelbesluit en de Beleidsregels incidentele kansspelen en prijsvragen¹¹. Uit het geheel van regelgeving kan worden afgeleid dat het regime uitsluitend bedoeld is voor klassieke nummerloterijen, en de huidige vergunningpraktijk gaat daarvan uit.

De huidige vergunningenpraktijk maakt onderscheid tussen drie verschillende groepen loterijen, die een soort subregimes vormen:

- *Lokale* goededoelenloterijen zijn loterijen met een totaal prijzenpakket tot en met 4500 euro, waarvan de vergunning verleend wordt door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de trekking plaatsvindt. Lokale goededoelenloterijen worden op grote schaal georganiseerd, maar het is niet bekend hoeveel er zijn, en in hoeverre de loten via internet worden aangeboden.
- *Incidentele* goededoelenloterijen zijn loterijen met een totaal prijzenpakket van meer dan 4500 euro, waarvan de vergunning verleend wordt door de Minister van Justitie. Incidentele loterijen mogen niet langer duren dan een half jaar en krijgen slechts één keer per jaar een vergunning. Er vinden per jaar ongeveer 70 incidentele goededoelenloterijen plaats, waarvan de loten via internet verkocht mogen worden.
- *Semi-permanente* goededoelenloterijen zijn vergelijkbaar met incidentele loterijen, maar mogen permanent aangeboden worden onder een vergunning voor vijf jaar. Lange tijd waren er maar drie semi-permanente loterijen (Postcodeloterij, BankGiroloterij, en de Sponsor Bingo Loterij). Drijvende kracht achter deze loterijen is het bedrijf Novamedia, dat ook in het buitenland actief is op de kansspelmarkt¹². De deelnemersreglementen, die door de Minister van

¹¹ Beleidsregels van de Minister van Justitie omtrent incidentele kansspelen en prijsvragen van 22 juni 2007, Staatscourant 6 juli 2007, nr. 128 / pag. 17.

¹² Ontleend aan het Jaarverslag 2009 van het College van toezicht op de kansspelen. De drie betrokken vergunningen zijn in handen van drie werkmaatschappijen van één Holding Nationale Goede Doelen Loterijen.

Justitie zijn goedgekeurd, staan expliciet aanmelding via telefoon, e-mail, en internet toe.

Recent is tevens een semi-permanente vergunning verleend aan een samenwerkingsverband van vijf organisaties¹³ die al jarenlang incidentele goededoelenloterijen organiseerden. Het is nog niet duidelijk of zij aanmelding via internet toestaan: de vergunning zegt er niets over en de deelnemersreglementen zijn nog niet gereed.

Deze laatste vergunning is overigens een betrekkelijk unieke, verleend op basis van een historisch gegroeide situatie. Het is vaststaand beleid het loterij-aanbod niet verder te vergroten¹⁴.

2.1.3. Het regime voor de bijzondere kansspelen

Titel IA van de WOK bevat bijzondere regels voor winkelweekacties en kleine kansspelen (kienspel, vogelpiekspel, en rad van avontuur). Voor winkelweekacties kan vergunning verleend worden door de Kamers van Koophandel. Dit vergunningsstelsel is met de komst van de Gedragscode promotionele kansspelen (zie 2.1.11) een dode letter geworden. Kleine kansspelen hoeven alleen gemeld te worden bij B&W van de betrokken gemeente. Het betreft voor het grootste deel kleinschalige kansspelen, die voor kansspelen via internet niet van belang zijn.

2.1.4. Het staatsloterijregime

Titel II van de WOK geeft de Minister van Justitie de bevoegdheid om aan één enkele rechtspersoon vergunning te verlenen voor een staatsloterij¹⁵, waarvan netto opbrengst moet worden afgedragen aan de Staat.

De staatsloterijvergunning is voor onbepaalde tijd verleend aan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS). Dit is een door de Rijksoverheid gecontroleerde stichting waarin sinds de verzelfstandiging in 1992 de staatsloterijactiviteiten van de Staat zijn ondergebracht. De SENS wordt, zoals alle staatsdeelnemingen, bedrijfsmatig

De werkmaatschappijen hebben dezelfde bestuurs- en managementstructuur en delen alle diensten, behalve de marketingafdelingen. Novamedia heeft de intellectuele eigendomsrechten op het concept van de postcodeloterij, en exploiteert ook postcodeloterijen in Zweden en het Verenigd Koninkrijk

¹³ Het Koningin Wilhelminafonds, de Nationale Grote clubactie, de Nationale Vereniging De Zonnebloem, Scouting Nederland, en de Stichting Nationaal Jeugd Fonds.

¹⁴ Tweede Kamer, 2004-2005, 24 557 en 29 800 VI, nr.47, blz.8.

¹⁵ Volgens artikel 8 lid 2 van de Wet op de kansspelen wordt onder een staatsloterij verstaan 'een loterij waarbij door trekking de nummers van de deelnamebewijzen worden aangewezen en waarbij ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgelooft'.

aangestuurd door het Ministerie van Financiën. Met een omzet van 890 miljoen euro¹⁶ is financieel gezien de belangrijkste vergunning.

Het deelnemersreglement, dat door de Minister van Justitie is goedgekeurd, staat toe dat staatsloten besteld worden via telefoon, e-mail, en internet toe. De loten van de Staatsloterijen kunnen via het internet besteld worden; in de praktijk gebruikt men vaak een abonnementsysteem.

2.1.5. Het instantloterijregime (krasloten)

Titel IIA van de WOK geeft de Minister van Justitie de bevoegdheid om aan één enkele rechtspersoon vergunning te verlenen voor een instantloterij, waarbij het winnende lot wordt gekozen vóór de verkoop van de loten (zoals bij krasloten; er zijn ook andere vormen mogelijk). De instantloterij moet worden georganiseerd 'met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid', en de opbrengsten moeten daaraan ten goede komen.

De instantloterijvergunning is sinds 1994 in handen van de Stichting Nationale Sporttotalisator (De Lotto), en wordt telkens verleend voor vijf jaar. De opbrengst moet voor 65% ten goede komen aan de zgn. SLV-sector (sport en lichamelijke vorming) en voor 35% aan de zgn. CMV-sector (cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid). Het geld voor de SLV-sector gaat geheel naar NOC*NSF en het geld voor de CMV-sector wordt door de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland verdeeld op grond van een vaste verdeelsleutel.¹⁹

Het regime voor de instantloterij is toegespitst op fysieke krasloten, en staat geen aanbod via internet toe.

2.1.6. Het sportprijsvragenregime (inc. euroloterij)

Titel III van de WOK geeft de Minister van Justitie de bevoegdheid om aan één enkele rechtspersoon vergunning te verlenen voor sportprijsvragen (weddenschappen op de uitslag van sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen), plus een daarmee verbonden loterij. Deze moeten worden georganiseerd '*met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid*', en de opbrengsten moeten daaraan ten goede komen.

¹⁶ Ontleend aan het Jaarverslag 2009 van het College van toezicht op de kansspelen.

¹⁹ De vaste verdeelsleutel is 23,6% voor het Prins Bernhard Cultuur Fonds, 23,6% voor het Oranje Fonds, 23,6% voor de Stichting Loterijacties Volksgezondheid, 15,4% voor het SKaN Fonds, en 13,8% voor het Nationaal Fonds voor Vrijheid en Veteranenzorg. Ontleend aan het Jaarverslag 2009 van het College van toezicht op de kansspelen.

Deze zgn. sporttotalisatorvergunning is sinds 1961 in handen van de Stichting Nationale Sporttotalisator (De Lotto). De vergunning werd traditioneel telkens verleend voor vijf jaar, maar is in 2009 verleend voor twee maanden en in 2010 voor twee jaar. De opbrengst van 30 sportprijsvragen moeten worden afgedragen aan het NOC*NSF ten behoeve van het Olympisch Plan van 2028; de overige opbrengsten moeten voor 73,5% worden afgedragen aan SLV-sector en voor 26,5% aan CMV-sector²⁰. Daarnaast betaalt De Lotto 2,2 miljoen rechtstreeks aan sportverenigingen voor het recht gebruik te maken van hun uitslagen²¹.

De sporttotalisator en bijbehorende loterij mogen, blijkens een expliciete bepaling in de vergunning²², worden aangeboden langs direct elektronische weg.

2.1.7. *Het totalisatorregime (draf- en rensport)*

Titel IV van de WOK geeft de Minister van Justitie bevoegdheid aan één enkele rechtspersoon vergunning te verlenen voor de totalisator, een systeem voor weddenschappen op de uitslag van harddraverijen en paardenrennen. De totalisator werkt via het parimutuele stelsel (*pari-mutuel, pool betting*), waarbij de winst van de winnaars afhangt van de inzetten van alle spelers samen: de winst per winnend paard is hoger naarmate er minder op ingezet is. Dit wijkt dus af van het stelsel van de sporttotalisator, waarbij de organisator (*bookmaker*) een vaste winstverhouding aanbiedt (*pari-fixe, fixed-odds betting*).

De totalisatorvergunning was tot 1986 verleend aan de Stichting Totalisator Nederland, en daarna achtereenvolgens aan Ladbrokes (een Britse bookmaker), de Nederlandse Draf- en Rensport (NDR, de sportkoepel die de races organiseert), Hippo Toto BV (een volle dochter van de Staatsloterij), en Autotote Nederland BV. Deze laatste heet sinds 1986 Scientific Games Racing BV (SGR), en is een volle dochter van een Amerikaanse organisator van kansspelen. De vergunning wordt telkens verleend voor een periode van vijf jaar.

De totalisatorvergunning is financieel gezien de kleinste landelijke vergunning, met een omzet van 29 miljoen euro per jaar. De vergunning is niet of nauwelijks winstgevend: SGR heeft er tot nu toe een geaccumuleerd verlies van 5,3 miljoen euro op geleden. De

²⁰ Ook deze gelden worden door de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland verdeeld, maar via een andere verdeelsleutel dan gebruikt wordt voor de instantloterij.

²¹ Deze financiële gegevens zijn ontleend aan het Jaarverslag 2009 van het College van toezicht op de kansspelen.

²² Artikel 6 lid 2 van de Beschikking Sporttotalisator.

afdracht is bestemd voor de paardensector; daarnaast betaalt de vergunninghouder 1,9 miljoen euro aan de NDR voor het recht gebruik te maken van haar uitslagen²³.

De totalisator mag, blijkens een expliciete bepaling in de vergunning²⁴, worden aangeboden langs direct elektronische weg.

2.1.8. Het lotto regime

Titel IVA van de WOK geeft de Minister van Justitie bevoegdheid aan één enkele rechtspersoon vergunning te verlenen voor de lotto's (een soort loterij waarbij de deelnemers hun eigen lotnummers bepalen), plus een daarmee verbonden 'normale' loterij. De lotto moet worden georganiseerd 'met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid', en de opbrengsten moeten daaraan ten goede komen'.

De lottovergunning is sinds 1974 in handen van de Stichting Nationale Sporttotalisator (De Lotto), en wordt telkens verleend voor een periode van vijf jaar. De afdracht wordt verdeeld op dezelfde wijze als die van de sportprijsvragen (zie 2.1.6).

De lotto's en bijbehorende loterij mogen, blijkens een expliciete bepaling in de vergunning²⁶, worden aangeboden langs direct elektronische weg.

2.1.9. Het casinoregime

Titel IVB van de WOK geeft de Minister van Justitie de bevoegdheid om aan één enkele rechtspersoon vergunning te verlenen voor het organiseren van speelcasino's. De netto opbrengst van de casino's moet worden afgedragen aan de Staat.

De casinovergunning is voor onbepaalde tijd verleend aan de Nationale Stichting Exploitatie van Casinospelen in Nederland (Holland Casino). Dit is een door de Rijksoverheid gecontroleerde stichting waarin sinds de legalisatie van casino's in 1974 de casinoactiviteiten van de Staat zijn ondergebracht. Holland Casino wordt, zoals alle staatsdeelnemingen, bedrijfsmatig aangestuurd door het Ministerie van Financiën. De omzet van de 14 Nederlandse casino's is in ruwweg gelijke delen afkomstig van het casinoregime en van de in de casino's opgestelde speelautomaten (zie 2.1.10).

Omdat de WOK uitgaat van speelcasino's als fysieke inrichtingen, kan onder de casinotitel geen toestemming gegeven worden voor het aanbieden van casinospelen via internet.

²³ Deze financiële gegevens zijn ontleend aan het Jaarverslag 2009 van het College van toezicht op de kansspelen.

²⁴ Artikel 4 lid 2 van de Beschikking totalisator.

²⁶ Artikel 7 lid 2 van de Beschikking Sporttotalisator.

2.1.10. *Het speelautomatenregime*

Titel V van de WOK bevat het regime voor speelautomaten (zowel kansspelautomaten als behendigheidsautomaten). De speelautomatentitel is bijna een wet op zich, met een eigen definitie-artikel, eigen verbodsbepalingen, een eigen toezichthouder, eigen procedurevoorschriften voor uitvoeringsregelgeving, en een eigen beroepsregeling. Ook de vergunningssystematiek wijkt af van de rest van de WOK. Bij de andere regimes hoeft alleen de aanbieder een vergunning te hebben, maar voor speelautomaten zijn drie verschillende vergunningen nodig:

- De aanwezigheidsvergunning, die bepaalt waar (en hoeveel) speelautomaten opgesteld mogen worden. Er zijn drie soorten, die corresponderen met verschillende soorten opstellocaties en soorten speelautomaten. De aanwezigheidsvergunning wordt door B&W van de betrokken gemeente verleend aan de uitbater van de locatie. Er zijn ongeveer 28.000 opstellocaties, voor het overgrote deel horeca-inrichtingen.
- De exploitatievergunning, die bepaalt wie speelautomaten mag exploiteren. Het stelsel maakt geen onderscheid naar de verschillende opstellocaties of de verschillende soorten automaten: er is maar één soort exploitatievergunning, die door de Minister van Justitie wordt verleend. Er zijn ongeveer 850 exploitanten.
- De modeltoelating, die bepaalt welke types speelautomaten in Nederland in het verkeer gebracht mogen worden. De door de Minister van Justitie verleende modeltoelating maakt onderscheid tussen de verschillende soorten speelautomaten, die corresponderen met de verschillende soorten opstellocaties. De technische toelatingscriteria voor de verschillende automaten staan gedetailleerd omschreven in de uitvoeringsregelgeving van de WOK, en een technische keuring door een keuringsinstelling is een belangrijk element van de modeltoelating.

Voor kansspelautomaten in casino's is geen aanwezigheidsvergunning of exploitatievergunning nodig, maar een gecombineerde aanwezigheids- en exploitatievergunning voor casino's die alleen verleend kan worden aan de houder van de casinovergunning. Kansspelautomaten zijn belangrijk voor Holland Casino, want ze genereren ongeveer de helft van de spelomzet.

De bovengenoemde grote aantallen vergunninghouders illustreren dat het speelautomatenregime sterk afwijkt van de onder de WOK gebruikelijke monopolierregimes. Dit is terug te voeren op de omstandigheden rond de invoering van de speelautomatentitel in 1978. Er was toen sprake van een groot aantal illegale speelautomaten, en bij de legalisatie is gepoogd de illegale aanbieders de kans te geven

zich om te vormen tot legale aanbieders. Dit verklaart ook waarom de speelautomaten, als enige vorm van kansspelen, commercieel geëxploiteerd worden zonder afdracht aan goede doelen of de staat.

Omdat de WOK uitgaat van speelautomaten als fysieke objecten met fysieke opstellocaties, kan onder de speelautomatentitel geen toestemming gegeven worden voor het aanbieden van speelautomaatachtige spellen via internet.

2.1.11. Het regime voor promotionele kansspelen

Promotionele kansspelen zijn kansspelen die georganiseerd worden bij wijze van promotie, dat wil zeggen 'elke vorm van bevordering, direct of indirect, van de naamsbekendheid van een organisatie of de afzet van goederen of diensten'²⁸. De Wet op de kansspelen voorziet niet in vergunningverlening voor promotionele kansspelen, wat betekent dat ze op dit moment verboden zijn²⁹.

Vooruitlopend op een herziening van de Wet op de kansspelen is op 1 januari 2006 de Gedragscode promotionele kansspelen ingevoerd. Deze heeft min of meer het karakter van een gedoogregeling: er wordt in de praktijk niet opgetreden tegen promotionele kansspelen die voldoen aan de voorwaarden en voorschriften van de Gedragscode. De schikking in november 2009 tussen een viertal omroepen en het Openbaar Ministerie met betrekking tot de zogenaamde 'belspelletjes' is een voorbeeld van optreden tegen promotionele kansspelen die zich niet aan de Gedragscode houden.

De Gedragscode bevat geen enkele verwijzing naar promotionele kansspelen via internet.

2.2. Het kansspelbeleid

Tegen de achtergrond van het bovenstaande wettelijke (en in het geval van de promotionele kansspelen buitenwettelijke) kader wordt het Nederlandse kansspelbeleid vormgegeven. Deze paragraaf beschrijft die uitgangspunten van dat beleid.

2.2.1. De hoofddoelen van het kansspelbeleid

Het Nederlandse kansspelbeleid heeft drie hoofddoelen: het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Deze doelen worden al geruime tijd nagestreefd, en er lijkt een zeer brede politieke consensus over te bestaan. Deze consensus is niet alleen nationaal: ook in het buitenland worden vergelijkbare doelen gehanteerd.

²⁸ Artikel 1, onder 6, van de Gedragscode promotionele kansspelen.

²⁹ Preambule, punt 2, van de Gedragscode promotionele kansspelen.

Op basis van de mate waarin bepaalde kansspelen deze drie hoofdoelen in gevaar brengen kan men spreken van meer en minder riskante kansspelen. Casinospelen bijvoorbeeld zijn riskant vanuit alle drie doelen; laagfrequente loterijen daarentegen zijn vanuit alle drie doelen minder riskant.

2.2.2. De nevensdoelen van het kansspelbeleid

Daarnaast noemen diverse beleidsstukken nevensdoelen, zoals een rendabele exploitatie, afdrachten aan bepaalde goede doelen of aan de Staat, of handhaafbaarheid van de regelgeving. Over deze nevensdoelen bestaat minder politieke overeenstemming, en het gewicht van de nevensdoelen varieert tussen verschillende onderdelen van het kansspelbeleid. Zo is bij de speelautomatensector, met zijn grote aantallen vergunninghouders en vergunningverleners, een belangrijke rol weggelegd voor de handhaafbaarheid van de regelgeving, terwijl de afdracht geen enkele rol speelt. Bij de goededoelenloterijen daarentegen spelen de afdrachten juist een hoofdrol.

2.2.3. De kanalisatie

Een sleutelconcept uit het kansspelbeleid is de kanalisatie. Dit is het beleidsmatige streven om, wanneer er sprake is van een kennelijk bij de spelers bestaande vraag naar een bepaald kansspel, die vraag door middel van een zorgvuldig gereguleerd aanbod om te leiden van illegaal naar legaal aanbod. Hierbij moet vermeden worden dat dit legale aanbod leidt tot verhoging van de vraag ('aanzuigende werking'). Het idee is dus de kennelijke behoefte aan een kansspel te kanaliseren in een zorgvuldig gereguleerde, legale bedding.

Sommige kansspelregimes zijn duidelijk het gevolg van legalisatie op grond van dit kanalisatieconcept, zoals het speelautomatenregime. Vóór de inwerkingtreding van de huidige speelautomatentitel in stonden er in Nederland naar schatting 70 000-100 000 illegale kansspelautomaten. De aard en de vorm van het toenmalige illegale aanbod heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de bijzondere vorm van het speelautomatenregime. Bij andere regimes echter speelden andere overwegingen: bij de introductie van de instantloterij bijvoorbeeld speelde de fondsenwerving een belangrijke rol³¹.

³¹ Kamerstukken II, 22 269, nr. 3.

2.3. Kenmerkende elementen

2.3.1. Grote verscheidenheid van regimes

Één van de meest opvallende kenmerken van het huidige bestel is niet alleen het grote aantal verschillende regulatoire regimes, maar ook de grote verschillen tussen de regimes. Het onderstaande overzicht illustreert dit.

- *Aantal vergunninghouders.* Bezien naar het aantal mogelijk vergunningen vallen de regimes uiteen in twee groepen. Enerzijds zijn er de 'monopolieregimes', waarbij een bepaald kansspel voorbehouden is aan één enkele aanbieder, en waarbij er weinig objectieve voorwaarden aan de vergunninghouder bestaan en er geen transparante procedure voor de verlening voorgeschreven is. In deze groep vallen de permanente en semi-permanente landelijke vergunningen. Anderzijds zijn er de 'open regimes', waarbij het aantal vergunningen niet beperkt is en de criteria en de procedure vrij duidelijk zijn vastgelegd. In deze groep vallen de incidentele landelijke loterijen, de gemeentelijke vergunningen, en de vergunningen op het gebied van kansspelautomaten.

Deze twee groepen hebben het karakter van uitersten: tussenvormen, met een beperkt aantal vergunninghouders, komen niet voor. Het onderscheid hangt niet samen met bijvoorbeeld het risicoprofiel van het betrokken kansspel, want in beide groepen vindt men beleidsmatig gezien zowel meer als minder riskante kansspelen.

- *Afdracht.* De casinospelen, de speelautomaten in casino's, en de staatsloterij kennen een afdracht aan de staat; alle andere loterijen en de weddenschappen kennen een afdracht aan goede doelen; en de speelautomaten buiten de casino's kennen helemaal geen afdracht en worden zuiver commercieel geëxploiteerd.
- *Aard vergunninghouder.* De casino's en de staatsloterij worden geëxploiteerd door stichtingen die door de staat gecontroleerd worden; de overige speelautomaten en de totalisator worden geëxploiteerd door commerciële bedrijven; en de sporttotalisator en de meeste loterijen worden geëxploiteerd door goededoelenorganisaties.
- *Vergunningverlenend orgaan.* De vergunningen voor incidentele kansspelen en de aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten worden verleend door burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n), en de vergunningen voor winkelweekacties door de Kamers van Koophandel. Alle andere vergunningen worden verleend door de Minister van Justitie. Voor de promotionele kansspelen bestaan geen vergunningen.

- *Vergunningsduur.* De casinospelen en de staatsloterij worden vergund voor onbepaalde tijd. De permanente en semi-permanente loterijen en de weddenschappen worden traditioneel vergund voor vijf jaar³², en de incidentele loterijen voor een half jaar. Binnen de speelautomatentitel worden de modeltoelatingen en de vergunning voor speelautomaten in casino's verleend voor onbepaalde tijd; de exploitatievergunning wordt verleend voor tien jaar, en de aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten verschilt per gemeente (en per inrichting: vergunningen voor speelhallen hebben meestal een langere looptijd dan die voor de horeca).

2.3.2. *Resultaat van evolutionair groeiproces*

De verschillende regimes berusten dan ook niet op een integrale afweging maar op incrementele besluitvorming; een soort evolutionair groeiproces. Elk regime weerspiegelt, naast de eigenschappen van het betrokken kansspel, ook factoren als:

- De periode waarin het ontstaan of veranderd is. De verschillende regimes weerspiegelen de politiek en beleidsmatig dominante stromen op het moment dat ze vormgegeven werden.
- De beleidstraditie van het betrokken departement. De verschillende regimes voor weddenschappen op draf- en rensport en voor weddenschappen op andere sporten zijn bijvoorbeeld terug te voeren op de omstandigheid dat de eerste primair gereguleerd werd door het departement van LNV en de tweede door het departement van VWS.
- De mogelijkheid om via de verplichte afdrachten beleidsdoelen op andere beleidsterreinen te realiseren. Zo werd in het verleden de afdracht van de totalisator gebruikt voor de financiering van medebewindstaken die werden uitgevoerd door het Productschap voor Vee en Vlees.
- De omstandigheden van de legalisatie. Het open regime voor kansspelautomaten hangt bijvoorbeeld samen met het grote illegale aanbod ten tijde van de legalisatie: men probeerde bewust de illegale aanbieders om te vormen tot legale aanbieders.

2.3.3. *Weinig draagvlak voor verandering*

Ondanks, of misschien juist dankzij, deze gemêleerde ontstaansgeschiedenis lijken de huidige regimes tamelijk brede politieke en maatschappelijke steun te genieten. Deze is

³² De op 14 januari 2010 afgegeven vergunning voor de sportprijsvragen en de lotto was voor twee jaar, in verband met lopende EU-rechtszaken en een TK-motie over transparantie gunningsprocedure.

wat negatief van aard, in de zin dat er wel allerlei kritiek is op het kansspelbestel maar dat geen enkel alternatief op méér of bredere steun kan rekenen³³. Een gevolg hiervan is dat het kansspelbestel nauwelijks aan verandering onderhevig is. Het laatste nieuwe regime werd in 1993 ingevoerd³⁴, en er is nog nooit een bestaand regime afgeschaft.

Het sneuvelen van het Wetsvoorstel internetproef in de Eerste Kamer is een illustratie van de terughoudendheid om het bestel ingrijpend te veranderen. De huidige legale internetkansspelen zijn niet gelegaliseerd door nieuwe regimes in te voeren, maar door de bestaande regimes voor traditionele kansspelen uit te breiden. Deze uitbreiding heeft betrekkelijk geruisloos plaatsgevonden, met een minimum aan maatschappelijke commotie.

Op grond van het bovenstaande is de Adviescommissie van mening dat de qua draagvlak meest kansrijke aanpak voor een verdere legalisatie van internetkansspelen is om zo weinig mogelijk te veranderen aan de architectuur van het Nederlandse kansspelbestel, en met name het invoeren van nieuwe 'internetregimes' zoveel mogelijk te vermijden. In plaats daarvan dient een eventuele legalisatie zoveel mogelijk plaatsvinden door de bestaande regimes voor de verschillende traditionele kansspelen uit te breiden naar hun tegenhangers op internet.

³³ Dit doet denken aan de uitspraak van Sir Winston Churchill: "It has been said that democracy is the worst form of government except all the others that have been tried."

³⁴ Invoering van de instantloterij (Titel IIa Wok) bij wet van 2 december 1993, Stb. 1993, 658.

3. HET EUROPESE KADER

Hoofdpunten:

- **De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie geeft aan dat de Lidstaten een grote beleidsvrijheid hebben bij het inrichten van hun kansspelbestel, en dat het beginsel van wederzijdse erkenning er niet op van toepassing is.**
- **Het Europese Parlement steunt deze lijn, en pogingen van de Europese Commissie om het beginsel van wederzijdse erkenning af te dwingen zijn doodgelopen.**
- **De huidige praktijk binnen de EU laat een groot aantal verschillende stelsels zien, elk met zijn eigen eigenaardigheden.**
- **De trend is om meer kansspelen via internet te legaliseren. Een aantal landen heeft een 'legalisatieproject' lopen, dat meestal aansluit bij de bestaande regimes voor traditionele kansspelen.**

De mate waarin de bevoegdheid van de lidstaten van de Europese Unie inzake kansspelen door de vrijheden van verkeer wordt ingeperkt, heeft reeds geleid tot een vrij uitgebreide rechtspraak. Dit hoofdstuk gaat in op het geldende recht in deze, de beleidsvorming binnen het Europese parlement, en het kansspelbestel van diverse lidstaten in de praktijk.

3.1. Het geldend recht

In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn in de loop der tijd de volgende punten vast komen te staan. Zij vormen geldend recht (*acquis communautaire*) en zijn niet langer onderwerp van discussie.

Kansspelen vormen binnen de EU een economische activiteit, dat wil zeggen de levering van een bepaalde dienst tegen een beloning en het uitzicht op een geldelijke winst. Juridische vormen ze een 'normale' economische activiteit, in de zin dat ze niet zijn onderworpen aan bijzondere communautaire regelgeving of aan harmonisatie (Schindler³⁶ en Anomar³⁷). De Lidstaten mogen kansspelen reguleren, op voorwaarde dat

³⁶ C-275/92 ('Schindler'), Her Majesty's Customs and Excise tegen Gerhard en Jörg Schindler, arrest van 24 maart 1994, Jurisprudentie I-1039.

de daarmee gepaard gaande beperking van het vrij verkeer van diensten niet in strijd is met het Verdrag.

Een dergelijke beperking van het vrij verkeer van diensten kan gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, en volksgezondheid (artikel 52 juncto 62 VWEU / 46 EG). Daarnaast erkent de jurisprudentie van het Hof dat een dergelijke beperking gerechtvaardigd kan worden door een dwingende reden van algemeen belang (*rule of reason*). De drie hoofddoelen van het Nederlandse kansspelbeleid zijn beschermingswaardige belangen in de zin van deze jurisprudentie. Een beperking moet echter ook voldoen aan de volgende voorwaarden:

- De beperking moet niet-discriminatoir worden toegepast.
- De beperking moet geschikt zijn om het nagestreefde doel te waarborgen; hiervoor moet het nagestreefde doel op samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd (Gambelli³⁸). Als niet voldaan is aan dit 'geschiktheids criterium', is het doel blijkbaar alleen een voorwendsel voor een verboden beperking.
- De beperking mag niet verder gaan dan voor het bereiken van het nagestreefde doel nodig is. Dit heeft twee aspecten. Ten eerste moet de beperking evenredig zijn aan de beperking: naarmate het doel zwaarder weegt, zal het een ernstiger beperking kunnen rechtvaardigen. Ten tweede moet de beperking noodzakelijk zijn: een ernstige beperking is niet gerechtvaardigd als een minder ernstige beperking zou volstaan om het doel te bereiken.

De bovengenoemde *rule of reason* is overigens niet specifiek voor kansspelen, maar geldt voor alle economische activiteiten waarvoor geen bijzonder communautair regime bestaat. Specifiek voor kansspelen zijn de volgende punten:

- Op het terrein van kansspelen hebben de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid om te bepalen wat noodzakelijk is om de bovengenoemde belangen te beschermen. Ze mogen hierbij hun eigen overwegingen van morele, religieuze of culturele aard betrekken en daaruit de consequenties trekken. Zeer strenge beperkingen zijn toelaatbaar, als ze tenminste voldoen aan de evenredigheidstoets (Gambelli; Placanica³⁹).

³⁷ C-6/01 ('Anomar'), Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas e.a. tegen de Portugese staat, arrest van 11 september 2003, Jurisprudentie blz. I-8621.

³⁸ C-243/01 ('Gambelli'), strafzaak tegen Piergeorgio Gambelli e.a., arrest van 6 november 2003, Jurisprudentie blz. I-13031.

³⁹ C-338/04, C-359/04 en C-360/05 ('Placanica'), strafzaak tegen Massimiliano Placanica, Christian Palazzese, en Angelo Sorricchio, arrest van 6 maart 2007, Jurisprudentie blz. I-1891.

- Het valt binnen de beleidsvrijheid van de afzonderlijke lidstaten om te kiezen voor een monopolieregime, waarbinnen een exclusief recht tot exploitatie van een bepaald kansspel wordt verleend aan één ondernemer, hoewel dit een beperking van de vrijheid van vestiging of dienstenverkeer inhoudt (Liga portuguesa⁴⁰). Het is niet van belang dat andere lidstaten een andere keuze gemaakt hebben en voor diezelfde kansspelen een open regime hanteren (Betfair⁴¹).
- Het is toegestaan de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele doeleinden te voorkomen door deze in controleerbare circuits te kanaliseren, waarbij marktdeelnemers met een vergunning een betrouwbaar, maar tegelijkertijd een aantrekkelijk alternatief moeten bieden voor een activiteit die verboden is zonder vergunning. Dit impliceert op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van bepaalde omvang en gebruik van nieuwe distributietechnieken. Een streng kansspelregime hoeft niet strijdig te zijn met kanalisatie (Placanica; bevestigd in Ladbrokes⁴²).
- Een streng kansspelregime met als doel de consument te beschermen tegen overmatige uitgaven, is niet toegestaan wanneer de betrokken lidstaat tegelijkertijd een krachtig beleid voert om diezelfde consument aan te sporen om juist deel te nemen aan kansspelen. In die situatie wordt het doel immers niet op samenhangende en stelselmatige wijze nagestreefd en is er niet voldaan aan hierboven genoemde 'geschiktheids criterium' (Gambelli).
- Een sterke expansie van het legaal aanbod met als hoofddoel geld in te zamelen voor sociale activiteiten voldoet echter niet aan het 'geschiktheids criterium'. Een uitbreiding van het legaal aanbod en het opschroeven van reclameactiviteiten is alleen toelaatbaar als het illegaal aanbod aanzienlijk is toegenomen. (Gambelli)
- Omdat er bij kansspelen via internet geen direct contact is tussen consument en kansspelaanbieder, brengen deze spelen andere en ernstigere risico's van consumentenfraude met zich mee dan traditionele kansspelen; deze rechtvaardigen andere en verdergaande beperkingen van het vrij verkeer (Liga portuguesa; Betfair).

⁴⁰ C-42/07 ('Liga Portuguesa'), Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd tegen Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, arrest van 8 september 2009, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

⁴¹ C-203/08 ('Betfair'), Sporting Exchange Ltd tegen Minister van Justitie, arrest van 3 juni 2010, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

⁴² C-258/08 ('Ladbrokes'), Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd tegen Stichting de Nationale Sporttotalisator, arrest van 3 juni 2010, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

- Bij kansspelen via internet is het beginsel van wederzijdse erkenning niet van toepassing. Een lidstaat is dus niet verplicht een kansspelaanbieder tot zijn nationale markt toe te laten alleen omdat deze in een andere lidstaat dergelijke diensten rechtmatig aanbiedt (Liga portuguesa; bevestigd in Betfair en Ladbrokes).
- De vergunningverlening voor kansspelen is niet onderworpen aan de normale aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten, maar wel aan de fundamentele regels van het Verdrag, met name het transparantiebeginsel en het non-discriminatiebeginsel. Deze verplichten niet tot een formele aanbesteding, maar wel tot het kenbaar maken aan potentiële gegadigden van de mogelijkheid deel te nemen aan de procedure. Bovendien moeten de criteria voor de vergunningverleningen objectief, niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn, zodat de onpartijdigheid van de procedure getoetst kan worden en willekeur voorkomen kan worden (Betfair).
- De beginselen van transparantie en non-discriminatie zijn in beginsel ook van toepassing op monopolieregimes/éénvergunningstelsels (Betfair). Maar een open en transparante procedure is niet verplicht als de vergunning wordt verleend aan 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 (Betfair).
- Een stelsel dat beoogt te voorkomen dat loterijen uitsluitend op commerciële basis worden geëxploiteerd en worden beheerd door particuliere organisaties die zelf kunnen beschikken over de winsten uit deze activiteit, kan verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht (Schindler). Culturele, zedelijke of godsdienstige overwegingen kunnen beperkingen op de vrijheid van dienstverrichting van gokbedrijven rechtvaardigen, met name voor zover het onaanvaardbaar wordt geacht dat particulier profijt wordt getrokken uit de exploitatie van een maatschappelijke kwaal of uit de zwakheid van spelers en hun tegenslag. Overeenkomstig het eigen waardesysteem van de lidstaten en gelet op hun beoordelingsbevoegdheid, mogen zij de exploitatie van kansspelen beperken door ze aan openbare of liefdadigheidsinstellingen toe te wijzen (Sjöberg/Gerdin⁴³).
- De door de lidstaten met het oog op doelstellingen van algemeen belang opgelegde beperkingen moeten zonder discriminatie worden toegepast (Placanica, Liga portuguesa). Als personen die zonder vergunning in een lidstaat

⁴³ C-447 en 448/08 ('Sjöberg/Gerdin'), Otto Sjöberg en Anders Gerdin tegen Åklagaren, arrest van 8 juli 2010, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

georganiseerde kansspelen promoten, minder streng worden bestraft dan personen die reclame maken voor dergelijke in andere lidstaten georganiseerde spelen, is deze regeling discriminerend en in strijd met artikel 49 EG (Sjöberg/Gerdin).

3.2. Positie van het Europese Parlement (rapport-Schaldemose)

In 2008 heeft de Commissie voor interne markt en consumentenbescherming van het Europees Parlement zich gebogen over de problematiek van kansspelen via internet. Het resultaat, naar de voorzitter bekend als het Rapport-Schaldemose⁴⁴, is als resolutie aangenomen door het Europees Parlement.

Het rapport volgde op twee Europese ontwikkelingen:

- recente Europese regelgeving op het terrein van de interne markt die raakvlakken hebben met kansspelen, zoals de Dienstenrichtlijn, de Richtlijn audiovisuele mediadiensten en de Richtlijn elektronische handel.
- initiatieven van de toenmalige Commissaris voor interne markt, McCreevy, gericht op het liberaliseren van de kansspelmarkt, met name die voor weddenschappen op sport en paarden; deze resulteerden in een tiental inbreukprocedures. Deze procedures waren primair gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. Nu het Hof bepaald heeft dat dit beginsel niet van toepassing is op het kansspelbeleid, is het waarschijnlijk dat deze inbreukprocedures worden stopgezet.

Deze ontwikkelingen volgden een liberaliserende lijn: het accent lag op het openen van markten. Het Rapport-Schaldemose volgt juist een tegenovergestelde lijn: het benadrukt de gevaren van kansspelen (en dan met name die voor weddenschappen op sport en paarden), en de plicht van overheden om hiervoor te waken. De eerdere lijn benadrukte het 'normale' karakter van de kansspelmarkt, het Rapport-Schaldemose daarentegen:

'benadrukt dat het aanbieden van gokspelen moet worden beschouwd als een economische activiteit van een zeer bijzondere aard vanwege de gerelateerde maatschappelijke aspecten en aspecten op het gebied van openbare orde en gezondheid, waarbij concurrentie niet zal bijdragen aan een betere toewijzing van middelen, en dat gokken daarom een aanpak nodig heeft die op meerdere pijlers steunt;'

⁴⁴ Europees Parlement, Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming, Verslag over de integriteit van online gokken, 2008/2215(INI), goedgekeurd op 11 februari 2009.

Het Rapport-Schaldemose moet daarom gezien worden als reactie op de bovengenoemde twee Europese ontwikkelingen, en het suggereert dat de beweging ten faveure van zo open mogelijke markten tot stilstand is gekomen. Het is niet duidelijk of er inmiddels een tegengestelde ontwikkeling op gang komt of gekomen is.

3.3. Praktijk in bepaalde andere Europese landen

Naast de Europese juridische (en politieke) kaders is ook de daadwerkelijke praktijk in Europa van belang. De Adviescommissie heeft expliciet opdracht gekregen hier aandacht aan te besteden. Omdat niet aan alle Europese landen aandacht kan worden besteed is een selectie gemaakt (ten aanzien van een aantal saillante punten is een volledig, doch beknopt, overzicht opgenomen in paragraaf 9.4). Hierbij is voorrang gegeven aan de buurlanden (België en Duitsland), de grote Europese landen (Frankrijk, Duitsland, en het Verenigd Koninkrijk), concrete beleidsvoornemens (België, Frankrijk en Denemarken werken aan wetwijzigingen die legaal aanbod van internetkansspelen mogelijk maken), en bepaalde belangrijke aspecten van de regulering van internetkansspelen (Zweden voor zijn monopoliestelsel, Italië voor zijn internetblokkering).

3.3.1. België

Het Belgische kansspelbestel wordt op dit moment herzien in verband met kansspelen via internet. Het onderstaande is gebaseerd op die voorgenomen regelgeving, niet de huidige.

Het aanbieden van kansspelen in België is illegaal wanneer dit gebeurt zonder Belgische vergunning, net als in Nederland. De vergunningverlening op nationaal niveau is in handen van een federale overheidsdienst, de Kansspelcommissie, die wordt aangestuurd door de verschillende departementen. De Kansspelcommissie heeft geen zeggenschap over de loterijen; deze hebben een geheel eigen wettelijk kader.

Met betrekking tot aanbieden van kansspelen via internet zal de mogelijkheid geschapen worden dat de exploitanten⁴⁵ van casino's, speelhallen en wedwinkels hun producten ook mogen aanbieden op het internet. Deze drie groepen hebben een vergunning van de Kansspelcommissie (niet van de lokale overheid, zoals Nederlandse speelhallen); het zijn geen van alle monopolies.

België zal de mogelijkheid introduceren om internet service providers te dwingen om internetverkeer, ten behoeve van illegale aanbieders te blokkeren. De handhaving vindt plaats via de strafrechtketen.

⁴⁵ Deze mag men niet verwarren met de exploitanten in het Nederlandse speelautomatenregime; ze zijn eerder te vergelijken met de houders van een Nederlandse aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten.

3.3.2. Bondsrepubliek Duitsland

De Bondsrepubliek heeft een federale staatsstructuur waarbij de beleidsbevoegdheden op het terrein van kansspelen zijn verdeeld tussen de federale overheid en de deelstaten. Deze stemmen hun beleid af via een *Staatsvertrag*, een soort bestuursconvenant dat de partijen in hun wetgeving moeten uitwerken (vgl. de implementatie van een EU-Richtlijn). Het *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland*⁴⁶ kent een basisverbod op het openbaar aanbieden van kansspelen, gekoppeld aan een zeer brede bevoegdheid voor de bevoegde autoriteiten om daar via vergunningssystemen uitzonderingen op te maken. De meeste Länder kennen een overheidsmonopolie voor de organisatie van sportwedenschappen en loterijen, terwijl de exploitatie van gokautomaten en casino's in handen is van particuliere bedrijven.

Het *Glücksspielstaatsvertrag* verbiedt het organiseren van of bemiddelen bij kansspelaanbod op internet⁴⁷. Reclame voor illegale kansspelen, zoals kansspelen via internet, is ook verboden. Bovendien is het verboden om reclame voor (legaal en illegaal) kansspelaanbod te maken op de TV, via internet, of telecommunicatiekanalen⁴⁸.

De bevoegde autoriteiten kunnen:

- internet service providers verbieden mee te werken aan het toegang verlenen tot illegaal kansspelaanbod (... *die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten* ...). Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt⁴⁹.
- banken en betaaldienstverleners verbieden mee te werken aan betalingen die samenhangen met illegale kansspelen (... *die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtes Glücksspiel* ...) ⁵⁰. Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt wegens 'juridische overwegingen en door de credit card-maatschappijen aangedragen technische moeilijkheden'.

De handhaving van het bovenstaande is in beginsel strafrechtelijk⁵¹. De handhaving ten aanzien van binnenlands internetaanbod is succesvol, want de bevoegde autoriteiten melden dat dit zo goed als verdwenen is. De handhaving ten aanzien van internetaanbod

⁴⁶ Een *Staatsvertrag* is een soort bestuursconvenant dat de partijen in hun wetgeving moeten uitwerken; zij hebben hierbij een aanzienlijke beleidsvrijheid (vgl. de manier waarop een EU-Richtlijn geïmplementeerd wordt).

⁴⁷ Sectie 4, par. 4 Glücksspielstaatsvertrag.

⁴⁸ Sectie 5, par. 3 en 4 Glücksspielstaatsvertrag.

⁴⁹ Sectie 9, par. 1, punt 5 Glücksspielstaatsvertrag.

⁵⁰ Sectie 9, par. 1, punt 4 Glücksspielstaatsvertrag.

⁵¹ Secties 284-287 Strafgesetzbuch.

vanuit het buitenland is veel moeilijker, en ondanks de blokkeringsmogelijkheden lijkt het internetaanbod vanuit het buitenland net zo'n probleem als in Nederland.

Samenvattend is de Bondsrepubliek een betrekkelijk zuiver voorbeeld van een land dat kansspelen op internet ten principale verboden heeft, en gepoogd heeft zijn autoriteiten voldoende wapens mee te geven om dit verbod ook tegenover buitenlandse aanbieders effectief te handhaven.

3.3.3. *Denemarken*

Het Deense kansspelbestel wordt op dit moment ingrijpend herzien in verband met kansspelen via internet, en men verwacht dat deze wijzigingen op 1 januari 2011 in werking treden. Het onderstaande is gebaseerd op die voorgenomen regelgeving, niet de huidige.

Het aanbieden van kansspelen in Denemarken is illegaal wanneer dit gebeurt zonder Deense vergunning, net als in Nederland. De vergunningverlening op national niveau is in handen van een gespecialiseerde kansspelautoriteit (*Spillemyndigheden*), die ressorteert onder het Ministerie van Belastingen.

Met betrekking tot aanbieden van kansspelen via internet zal de mogelijkheid geschapen worden om vergunningen te verlenen voor het online aanbieden van sportwedenschappen (behalve paarden- en hondenraces) en het online aanbieden van casinospelen (waaronder poker). Het aantal vergunningen is niet aan een maximum gebonden (NB. Denemarken kent geen monopoliesysteem voor traditionele casino's en sportwedenschappen)

Denemarken zal de mogelijkheid introduceren om internet service providers, betaaldienstverleners en media te dwingen om internetverkeer, betalingsverkeer of reclameverkeer ten behoeve van illegale aanbieders te blokkeren. Het is nog niet duidelijk hoe dit technisch vormgegeven gaat worden, maar het zal worden uitgevoerd door de *Spillemyndigheden*. De handhaving vindt plaats via de strafrechtketen.

Het Deense voorstel heeft het karakter van een pragmatische benadering: slechts bepaalde, op internet populaire, kansspelen worden gelegaliseerd. Denemarken gebruikt hiervoor een open systeem, dat aansluit bij de wijze waarop deze kansspelen live gereguleerd worden.

3.3.4. *Italië*

Kansspelen in Italië zijn formeel een monopolie van de staat, die beheerd worden door de *Amministrazione Autonoma dei Monopoli dello Stato*. Ondanks de naam is dit een onderdeel van het Ministerie van Financiën.

Maar dit wil niet zeggen dat de Staat de monopolies ook daadwerkelijk uitoefent. De diverse kansspelen worden door de AMMS als concessies 'uitbesteed'. Alle concessies worden door middel van internationale aanbestedingen (tendersysteem) uitgezet bij commerciële bedrijven.

Bij sommige concessies omvatten mede het recht om het betrokken kansspel via internet aan te bieden. Maar er zijn ook speciale 'internetconcessies', die geen band hebben met live kansspelen. Deze worden onder meer gebruikt voor poker via internet.

Italië kent de mogelijkheid om Italiaanse internetproviders te verplichten de domeinnamen van illegale aanbieders van kansspelen via internet te blokkeren (DNS-filter). Er zijn meer landen met die juridische mogelijkheid, maar in Italië werkt het ook echt. De AAMS houdt een zwarte lijst van domeinnamen bij die de internetproviders blokkeren. De AAMS kan ook bestuurlijke sancties opleggen aan de concessiehouders, maar de handhaving is verder strafrechtelijk. Het blokkeren van betalingsverkeer wordt overwogen, maar men wil eerst de ervaringen van andere landen afwachten.

Het Italiaanse stelsel is een curieuze combinatie van enerzijds een theoretisch staatsmonopolie en anderzijds een praktisch heel open stelsel. Wat het bijzonder maakt is de daadwerkelijke implementatie van het blokkeren van het dataverkeer in Italië.

3.3.5. *Frankrijk*

Het Franse kansspelbestel wordt op dit moment ingrijpend herzien in verband met kansspelen via internet. Deze wijziging zou medio 2010 in werking moeten treden (in verband met weddenschappen op het WK voetbal), maar is vertraagd. Het onderstaande is gebaseerd op die voorgenomen regelgeving, niet de huidige.

Met betrekking tot aanbieden van kansspelen via internet zal de mogelijkheid geschapen worden om vergunningen te verlenen voor het online aanbieden van sportweddenschappen (parimutuel en bookmaking), weddenschappen op paarden (alleen parimutuel) en poker (geen andere casinospelen). Speelautomaten op internet worden niet toegestaan.

Het aantal vergunningen wordt niet aan een maximum gebonden, hoewel Frankrijk een monopoliesysteem kent voor weddenschappen op sport en paarden (maar niet voor casino's). De vergunningverlening voor internet komt in handen van een gespecialiseerd onafhankelijk bestuursorgaan (*Autorité de régulation des jeux d'argent en ligne, ARJEL*), die dus alleen de internetkansspelen als werkterrein krijgt.

Frankrijk zal de mogelijkheid introduceren om internet service providers te dwingen om internetverkeer met illegale sites te blokkeren. Zo'n blokkering moet door de ARJEL worden aangevraagd bij een voorlopige voorzieningenrechter (*juge des référés*).

Het Franse voorstel heeft, net als het Deense, het karakter van een pragmatische benadering: alleen de op internet populaire kansspelen worden gelegaliseerd. Opvallend is dat Frankrijk het weddenschappen op sport en paarden voor internet een open vergunningssysteem hanteert en voor traditionele weddenschappen een monopoliestelsel; ook de toezichthouder is voor internetkansspelen een andere dan voor de traditionele kansspelen.

3.3.6. *Verenigd Koninkrijk*

Het Verenigd Koninkrijk heeft een ingewikkelde staatsstructuur waarbij ieder territorium een andere relatie met het Verenigd Koninkrijk als geheel heeft. Het onderstaand is van toepassing op Engeland, Schotland en Wales, maar niet op Noord-Ierland, Man, de Kanaaleilanden (die ook onderling verschillen), of Gibraltar.

Centraal in het Britse kansspelbeleid staat de *Gaming Commission*, waarin beleidsmatige, regelgevende, en uitvoerende bevoegdheden gecombineerd zijn. Deze reguleert alle kansspelen behalve de National Lottery⁵² via drie vergunningstelsels, die nog het meest lijken op de manier waarop in Nederland speelautomaten geregeld worden:

- Vergunningen voor de organisator (*operating licence*); er zijn tien soorten (casinospelen, verschillende soorten weddenschappen, verschillende soorten speelautomaten, e.d.). Elke soort vergunning kan betrekking hebben òf op kansspelen op afstand (*remotely*; internet, telefoon, TV, e.d.) òf op kansspelen op locatie (*non-remotely*), maar niet op beide tegelijk.
- Vergunningen voor het personeel (*personal license*); er zijn twee soorten (voor management en voor operationeel personeel).
- Vergunningen voor locaties en inrichtingen waar kansspelen aangeboden worden (*premises licence*); er zijn zes soorten (casino's, bingo hallen, renbanen, e.d.); de verlening hiervan is soms in handen van lokale overheden.

Het Verenigd Koninkrijk laat internetkansspelen toe die gereguleerd worden door de regelgeving van een lidstaat van de EU of de EER, van Gibraltar, of van een jurisdictie op een 'witte lijst' (dit zijn Antigua, Barbuda, Man, Alderney, en Tasmanië). Het gevolg is dat deze internetkansspelen nauwelijks vanuit het Verenigd Koninkrijk worden aangeboden, omdat deze andere jurisdicties gunstiger belastingregimes hebben. Er zijn aanwijzingen dat men daarom deze erkenning weer wil afschaffen.

Het Verenigd Koninkrijk kent geen regelgeving om internet service providers of betaaldienstverleners te dwingen om internetverkeer of betalingsverkeer van

⁵² De National Lottery wordt gereguleerd door de National Lottery Commission; het is een monopolie dat periodiek wordt aanbesteed aan een commerciële partij met een verplichte afdracht aan goede doelen.

kansspelaanbieders te blokkeren. Ten aanzien van reclame bestaan er verschillende gedragscodes, sommige vanuit de mediawereld (*Broadcast Committee of Advertising Practice, Broadcast Committee of Advertising Practice*), andere uit de kansspelwereld (*Gambling industry code for socially responsible advertising*); voor sommige bestaan aparte handhavende instellingen.

Samenvattend is het Verenigd Koninkrijk een goed voorbeeld van een land dat zowel live als online kansspelen reguleert via een open stelsel van commerciële exploitatie. Het Verenigd Koninkrijk is tamelijk uniek in het (nog) toelaten van aanbieders met vergunningen uit andere jurisdicties, waaronder sommige van buiten de EU.

3.3.7. *Zweden*

De Zweedse kansspelregelgeving maakt een scherp onderscheid tussen enerzijds loterijen en anderzijds de meer riskante kansspelen.

De loterijen zijn voorbehouden aan goededoelenorganisaties, en valt onder verschillende vergunningen op lokaal, regionaal, en nationaal niveau, ongeveer zoals de incidentele loterijen in Nederland. De riskante kansspelen zijn in handen van twee staatsmonopolies. De ene, AB Trav och Galopp, organiseert de weddenschappen op de draf- en renkoersen (volgens een parimutueel systeem, zoals in Nederland). De andere, AB Svenska Spel, organiseert alle andere. Zij biedt (soms via dochterondernemingen) onder andere casinospelen, instantloterij, bingo, en sportweddenschappen aan.

De goededoelenloterijen mogen hun loterijen aanbieden via het internet, maar alleen als zij een nationale vergunning hebben. AB Trav och Galopp mag zijn kansspelen aanbieden via het internet. AB Svenska Spel mag bepaalde kansspelen (waaronder poker) aanbieden via het internet en de mobiele telefoon. Alle andersoortige internetaanbod is verboden.

De vergunningverlener op nationaal niveau is een gespecialiseerde kansspelautoriteit, die ressorteert onder het Ministerie van Financiën. De handhaving is gedeeltelijk administratief via deze autoriteit, gedeeltelijk via de strafrechtketen.

Zweden kent geen regelgeving om internetverkeer, betalingsverkeer of reclameverkeer te blokkeren. Het is wel verboden reclame te maken voor illegaal kansspelaanbod, en dit wordt daadwerkelijk gehandhaafd: een paar kranten hebben hoge boetes gekregen. Toch is er een aanzienlijk illegaal aanbod en de situatie lijkt vergelijkbaar met Nederland.

3.3.8. *Rode draden en trends*

Uit het bovenstaande blijkt dat het de lidstaten van de EU, binnen het kader van hun verdragsverplichtingen, een grote beleidsvrijheid hebben bij het inrichten van hun kansspelbestel. Zo zijn zij niet verplicht kansspelvergunninghouders uit andere lidstaten

toe te staan op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning, en mogen zij voor kansspelen via internet een ander regulatorisch stelsel hanteren dan voor vergelijkbare 'live' kansspelen. Het Europese Parlement steunt de beleidsvrijheid van de lidstaten op dit punt.

De beleidspraktijk van de lidstaten laat zien dat zij ook daadwerkelijk gebruik maken van hun beleidsvrijheid, en dat zij een grote variëteit van kansspelbeleid ontplooiën. Deze variëteit strekt zich ook uit tot kansspelen via internet. Het beleid bestrijkt hier het volledige scala van een volledig verbod (zoals in de Bondsrepubliek) aan de ene kant, tot een liberaal stelsel met wederzijdse erkenning (zoals in het Verenigd Koninkrijk) aan de andere. Er lijken op dit punt niet veel rode draden te zijn waarbij men aansluiting zou dienen te zoeken.

Wel zijn er enige trends zichtbaar. Een groeiend aantal lidstaten is bezig met trajecten die gericht zijn op het legaliseren van (bepaalde vormen van) kansspelen via internet. Er is geen corresponderende tegengestelde beweging, in de zin dat geen enkele lidstaat bezig met trajecten om toegestane kansspelen via internet te verbieden. Wel worden de mogelijkheden vergroot om illegaal aanbod aan te pakken, zoals het invoeren van mogelijkheden om internetsites en betalingsverkeer te blokkeren.

4. DE HUIDIGE KANSSPELEN VIA INTERNET

Hoofdpunten:

- Een groot deel van de huidige regulatoire regimes staat reeds kansspelaanbod via internet toe, hetzij via een bepaling in de vergunning, hetzij impliciet via het deelnemersreglement.
- Daarnaast maakt het Nederlandse publiek op grote schaal gebruik van illegale internetkansspelen. Het leeuwendeel hiervan wordt gevormd door poker. De rest van het illegale aanbod is verspreid over een groot aantal verschillende kansspelen.
- Een groot deel van het pokeraanbod is geconcentreerd bij een beperkt aantal aanbieders. Dit hangt samen met eigenschappen van het pokerspel, en zal daarom waarschijnlijk niet binnen afzienbare tijd veranderen.

4.1. Huidig legaal kansspelaanbod via internet

Het in het eerste hoofdstuk geschetste kanalisatiebeleid heeft in de loop der jaren geleid tot een partiële legalisatie van het aanbod via internet. Hiervoor is gebruik gemaakt van de theorie van de e-commerce. Deze beschouwt internet als een alternatief verkoop- en communicatiekanaal voor bestaande kansspelen waarvoor reeds een vergunning is afgegeven. E-commerce wordt gebruikt om ter onderscheiding van e-gaming, dat wil zeggen het daadwerkelijk spelen van kansspelen via internet.

Voor deze partiële legalisatie van het aanbod via internet zijn twee verschillende methodes gebruikt: expliciet (via de vergunning) en impliciet.

4.1.1. *Expliciet toegestaan (via vergunning)*

In sommige gevallen is het toegestaan een kansspel via internet aan te bieden op basis van een expliciete bepaling opgenomen in de betrokken vergunning:

- In de sporttotalisatorvergunning wordt de vergunninghouder expliciet toegestaan de sportprijsvragen en de bijbehorende loterij aan te bieden via internet⁵⁴. Hiervoor worden speciale voorschriften gegeven, die afwijken van die voor de

⁵⁴ Artikel 6 lid 2 Beschikking sporttotalisator 2004: 'Aan de sportprijsvragen kan worden deelgenomen ... door aanmelding van de voorspellingen langs direct elektronische weg'.

traditionele sportprijsvragen (een soort beperking van het door de speler per saldo te verliezen bedrag⁵⁵).

- In de totalisatorvergunning is expliciet toegestaan de totalisator aan te bieden via internet⁵⁶; hiervoor worden speciale voorschriften gegeven (een soort beperking van het door de speler per saldo te verliezen bedrag⁵⁷), die afwijken van die voor de traditionele totalisator.
- In de lottovergunning wordt expliciet toegestaan de lotto aan te bieden via internet⁵⁸; hiervoor worden speciale voorschriften gegeven (een soort beperking van het door de speler per saldo te verliezen bedrag⁵⁹), die afwijken van die voor de traditionele lotto.

Men zou deze situatie kunnen zien als legalisatie via de koninklijke weg: conform het 'nee, tenzij'- beginsel wordt uitbreiding toegestaan via een bepaling in de vergunning, die tegelijkertijd speciale voorschriften bevat die samenhangen met het bijzondere karakter van kansspelen via internet.

4.1.2. *Impliciet toegestaan (via deelnemersreglement)*

In andere gevallen is er geen expliciete bepaling (en dus ook geen speciale voorschriften) in de vergunning opgenomen, maar bevat het deelnemersreglement een verwijzing naar aanbod via internet. Omdat de aanbieders verplicht zijn hun deelnemersreglement ter goedkeuring aan de Minister voor te leggen, kan dit opgevat worden als een toestaan. Dit is gebeurd bij de staatsloterij en de landelijke (incidentele en semi-permanente) goededoelenloterijen. Het is niet helemaal duidelijk of deze techniek ook gebruikt mag worden voor gemeentelijke goededoelenloterijen.

Deze techniek komt de duidelijkheid niet ten goede, want het deelnemersreglement dient primair om de verhouding tussen kansspelaanbieder en speler te regelen. Men kan ze vergelijken met algemene voorwaarden. De vergunning daarentegen regelt de verhouding tussen overheid en kansspelaanbieder, en is het instrument waarin dient te worden vastgelegd wat precies toegestaan is. Het regelen van kansspelen via internet via een andere instrument dan de vergunning komt de inzichtelijkheid en de rechtszekerheid

⁵⁵ Artikel 6 lid 3 Beschikking sporttotalisator 2004.

⁵⁶ Artikel 4 lid 2 Beschikking totalisator 2008: 'Het is de vennootschap voorts toegestaan weddenschappen af te sluiten langs direct elektronische weg'.

⁵⁷ Artikel 6 lid 3 en artikel 7 lid 4 Beschikking sporttotalisator 2004.

⁵⁸ Artikel 7 lid 2 Beschikking sporttotalisator 2004: 'Aan de lotto kan eveneens worden deelgenomen door aanmelding van de voorspellingen langs direct elektronische weg'.

⁵⁹ Artikel 6 lid 3 en artikel 7 lid 4 Beschikking sporttotalisator 2004.

niet ten goede, en lijkt in strijd met het 'nee, tenzij'-beginsel uit artikel 1, onder a, van de Wet op de kansspelen: 'tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend'.

4.1.3. Niet toegestaan (illegaal)

Volgens de bovenstaande twee methoden is het grootste deel van het in Nederland legale live kansspel aanbod ook online beschikbaar. De volgende delen van het kansspel aanbod zijn dit echter niet:

- Casinospelen zijn in de Wet op de kansspelen gekoppeld aan het casino als een fysieke locatie; dit verzet zich tegen aanbod via internet.
- Kansspelautomaten zijn in de Wet op de kansspelen gekoppeld aan een automaat als fysiek object, in een fysieke inrichting; dit verzet zich tegen aanbod via internet.
- Krasloten zijn onderworpen aan gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de verkoopkanalen, deze verzetten zich tegen aanbod via internet.

4.2. Huidig illegaal kansspel aanbod via internet

Het niet-gelegaliseerde, dus illegale, deel van de via internet aangeboden kansspelen is door Regioplan onderzocht in het kader van het illegaliteitsonderzoek. Hieruit bleek dat meer dan een miljoen Nederlanders deelnemen aan illegale kansspelen. Hiervan nemen er 565.000 deel aan kansspelen via internet, en zij geven daarbij 181 miljoen euro per jaar uit⁶⁰.

Toen spelers van internetkansspelen gevraagd werd welke spelen zij speelden leverde dit het volgende beeld op:

Internetkansspelen naar spelsoort	Frequentie (%) ⁶¹
Poker	66%
Andere casinospelen	13%
Kansspelautomaten	10%
Sportweddenschappen	4%
Toto	4%
Bingo	2%
Anders/divers/onduidelijk	26%

⁶⁰ Dit bedrag omvat zowel spelinzet als inschrijfgeld.

⁶¹ Deze frequentie geeft aan welk deel van de spelers het spel speelde. Omdat spelers aan verschillende kansspelen kunnen deelnemen, tellen de frequentiepercentages niet op tot 100.

Uit deze gegevens blijkt dat de markt voor illegale kansspelen gedomineerd wordt door poker, dat het leeuwendeel van deze markt vormt. Het aantal pokeraars via internet bedraagt ongeveer 372.900. De rest van de markt is gefragmenteerd over een groot aantal verschillende spelen. Dit hangt samen met de aard van het pokerspel, zoals hieronder wordt uiteengezet.

Regioplan heeft in haar illegaliteitsonderzoek ook de spelers van internetkansspelen gevraagd op welke websites zij speelden. Dit leverde het volgende beeld op:

Internetkansspelen naar aanbieder	Frequentie (%) ⁶³
Pokerstars	17%
Unibet	13%
Everest Poker	12%
Partypoker	12%
Oranjecasino	4%
PKR	4%
Fruitkingplaza	3%
Anders (ruim 100 websites)	53%

Uit deze gegevens blijkt dat de markt voor illegale kansspelen via internet tamelijk gefragmenteerd is. Wel is er een duidelijke tweedeling tussen groot en klein: vier grote aanbieders steken met kop en schouders boven de andere aanbieders uit, terwijl daarnaast ruim honderd andere websites ieder een betrekkelijk klein publiek bedienen. Deze fragmentatie is in lijn met eerder onderzoek: een onderzoek van de KPLD uit 2003 identificeerde 470 goksites die zich met e-gaming tot het Nederlandse publiek richtten.

4.3. Bijzondere positie van poker

Zowel het grote aandeel van poker als de tweedeling tussen grote en kleine aanbieders zijn te verklaren uit de bijzondere eigenschappen van poker. Poker heeft een aantal eigenschappen die het onderscheiden van andere kansspelen, en deze zijn relevant voor de regulering.

⁶³ Deze frequentie geeft aan welk deel van de spelers van de aanbieder gebruik maakte. Omdat spelers van verschillende aanbieders gebruik kunnen maken, tellen de percentages niet op tot 100.

Poker wordt, in tegenstelling tot bijna alle andere kansspelen, niet gespeeld door de spelers tegen de organisator, maar door de spelers tegen elkaar. De organisator speelt hierbij slechts een faciliterende rol. De inkomsten van de pokerorganisator (de zgn. 'rake') zijn dus geen kansspelwinst, maar een vergoeding voor die faciliterende rol, en om die reden is er geen kansspelbelasting over verschuldigd. Pokerspelers zijn daarom niet primair op zoek naar een goede organisator; ze zijn primair op zoek naar goede tegenstanders. Dit heeft twee gevolgen voor internetkansspelen:

- Omdat pokeraars vooral op zoek zijn naar andere pokeraars, is het internet relatief belangrijker voor poker dan voor andere kansspelen. Via het internet kan een pokeraar 24 uur per dag in contact komen met een miljoen pokerspelers over de hele wereld; geen enkel ander medium kan op dit punt het internet evenaren.
- Omdat pokeraars op zoek zijn naar andere pokeraars, hebben pokersites op internet netwerkeffecten: ze worden steeds aantrekkelijker voor de gebruikers naarmate ze meer gebruikers hebben. Dit effect veroorzaakt (naast de normale economische schaafeffecten) een tendens tot concentratie: grotere pokersites worden steeds groter. Omgekeerd wordt het voor kleine pokersites moeilijker hun marktaandeel te vergroten: omdat ze zo weinig klanten hebben, blijven de nieuwe klanten weg. Sommige pokersites proberen dit effect tegen te gaan door hun netwerken aan elkaar te koppelen, zodat de klanten van verschillende sites tegen elkaar kunnen pokersen.

Deze effecten zorgen ervoor dat poker en grootschalige internetsites goed bij elkaar passen: ze lijken wel voor elkaar gemaakt. Op basis hiervan verwacht de Adviescommissie dat poker voor de voorzienbare toekomst een groot deel van de kansspelen via internet zal blijven uitmaken.

4.4. Poker en de discussie kansspel/behendigheids spel

Een andere omstandigheid die betrekkelijk uniek is voor poker is dat het kansspelkarakter ontkend wordt. Vergeleken met kansspelen als loterijen of roulette is bij poker een grotere rol weggelegd voor de behendigheid van de speler, en er wordt wel gesteld dat deze rol zo groot is dat poker geen kansspel is in de zin van de Wet op de kansspelen. Deze kwestie is van groot belang voor de regulering, want deze wet reguleert alleen kansspelen; behendigheids spelen vallen, anders dan behendigheidsautomaten, niet onder de wet.

Deze kwestie staat op het moment in de belangstelling door een uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage⁶⁴, waarin werd geconcludeerd 'dat poker niet kan worden aangemerkt als een kansspel in de mate waarin de wetgever heeft gewild poker een kansspel te zijn'. Gezien het belang van deze kwestie is hoger beroep waarschijnlijk.

De Adviescommissie wil geen uitspraak doen over de vraag of poker wel of niet een kansspel is onder de Wet op de kansspelen. Maar de Commissie constateert:

- dat het in het buitenland een paar maal is voorgekomen dat een lagere rechter poker beschouwde als een behendigheidsspel, maar dat deze uitspraken in hoger beroep tot nu toe altijd weer zijn teruggedraaid; iets dergelijks heeft bijvoorbeeld gespeeld in de Verenigde Staten (Pennsylvania) en in Zwitserland.
- dat de Minister van Justitie als antwoord op Kamervragen over dit onderwerp zijn voornemen heeft uitgesproken tegen het vrijgeven van poker, omdat de schadelijke effecten te groot zijn⁶⁵; dit suggereert dat poker desnoods via een wetswijziging weer onder de Wet op de kansspelen gebracht zal worden (bijvoorbeeld via een constructie zoals nu geldt voor piramidespelen).

Om deze reden gaat de Adviescommissie ervan uit dat poker voor de voorzienbare toekomst onder de verbodsbepalingen van artikel 1 van de Wet op de kansspelen zal blijven vallen.

⁶⁴ Rechtbank 's-Gravenhage, Meervoudige economische strafkamer, parketnummer 09/867520-08, 2 juli 2010.

⁶⁵ Handelingen TK 2008-2009, Aanhangsel nr. 338, met name het antwoord op vraag 2.

5. CONTOUREN VAN EEN VERGUNNINGSTELSEL

Hoofdpunten:

- De Adviescommissie adviseert om de regulatoire regimes van de legaal aangeboden kansspelen via internet niet te veranderen, maar wel om in alle vergunningen het aanbod via internet expliciet toe te staan en te omgeven met internet-specifieke voorschriften, zoals nu al gebeurd is met het lottospel en de sporttotalisator.
- Een dergelijk stelsel zou tevens bruikbaar zijn voor een eventuele legalisering van de instantloterij via internet. De Adviescommissie ziet op dit moment echter geen reden voor zo'n legalisering nu er geen klaarblijkelijke vraag naar bestaat bij het publiek.
- De Adviescommissie acht het niet mogelijk het internetaanbod van casinospelen en speelautomaten effectief te kanaliseren op basis van de huidige regulatoire regimes voor 'live' casinospelen en speelautomaten.
- Daarvoor is een nieuw te vormen 'internetregime' nodig, dat nadrukkelijk gericht moet zijn op het via een vergunningssysteem legaliseren van (een deel van) de op dit moment illegale opererende aanbieders. Het wordt gekenmerkt door een in verband met het toezicht beperkt aantal vergunningen, die verdeeld worden via een open en transparante procedure.
- De Adviescommissie stelt voor het nieuwe internetregime voorlopig alleen te gebruiken voor internetpoker.

5.1. Beter reguleren huidig legaal aanbod via internet

De Adviescommissie constateert dat er op dit moment al een aantal kansspelen via internet wordt toegestaan, namelijk de sporttotalisator, de totalisator, het lottospel, de staatsloterij, en de semi-permanente en incidentele goededoelenloterijen. In alle gevallen is dit gebeurd via het uitbreiden van de bestaande regimes voor de desbetreffende kansspelen. Dit lijkt niet te stuiten op maatschappelijke weerstand of aanleiding te geven tot excessen. De Adviescommissie ziet daarom geen grond deze kansspelen via internet op een andere manier te reguleren dan nu gebeurt.

De Adviescommissie adviseert echter wel aan om in alle gevallen:

- een expliciete bepaling in de betrokken vergunning op te nemen, die de vergunninghouder toestemming geeft het betrokken kansspel via internet aan te bieden, conform de huidige praktijk met betrekking tot de sporttotalisator, de totalisator, en het lottospel. Dit is consistent met het 'nee, tenzij'-beginsel in de Wet op de kansspelen dat het aanbieden van kansspelen in beginsel verboden is, tenzij daarvoor vergunning is verleend. De huidige praktijk om internetaanbod met betrekking tot sommige kansspelen te regelen via de deelnemersreglementen wijst de Adviescommissie af. De deelnemersreglementen dienen om de relatie tussen de aanbieder en de spelers vorm te geven, niet om via een omweg de relatie tussen de overheid en de aanbieder vorm te geven.
- de vergunningen te voorzien van voorschriften die zijn toegespitst op aanbod via internet. De huidige vergunningen voor de sporttotalisator en het lottospel bevatten bijvoorbeeld nu reeds maxima voor de inzet bij deelneming via internet, die afwijken van de maxima voor de inzet bij deelneming op andere wijze. Het valt moeilijk in te zien waarom deze afwijkende maxima wèl nodig zouden zijn voor de sporttotalisator en het lottospel, maar niet voor de totalisator of de andere landelijke loterijen. Bovendien kunnen andere internet-specifieke bepalingen nodig zijn. Men kan hierbij denken aan bijzondere voorschriften op het gebied van leeftijdscontrole en identificatie, die door het anonieme karakter van internet altijd wat problematisch zijn.

5.2. Uitgangspunten voor verder legaliseren

Op basis van de hoofdpunten van de vorige drie hoofdstukken heeft de Adviescommissie de volgende uitgangspunten geformuleerd voor een eventuele verdere legalisatie van kansspelen via internet.

- a) Het Nederlandse kansspelbeleid is in essentie restrictief van aard. Verdere legalisatie dient daarom alleen plaats te vinden om in het kader van de kanalisatie een kennelijk bestaande vraag naar een zorgvuldig gereguleerd legaal aanbod te geleiden.
- b) Het Nederlandse kansspelbeleid is tamelijk conservatief en de introductie van nieuwe regulatoire regimes is zeldzaam. Daarom moet verdere legalisatie bij voorkeur plaatsvinden door zoveel mogelijk aan te sluiten bij een van de bestaande regulatoire regimes.
- c) Het leeuwendeel van de illegale kansspelen via internet wordt gevormd door poker. Daarom moet verdere legalisatie plaatsvinden op zodanige wijze dat in ieder geval de vraag naar poker op afdoende wijze gekanaliseerd kan worden.

- d) Het internet is een communicatiekanaal dat zich weinig aan territoriale afbakeningen laat liggen, en aanbod op internet is in beginsel beschikbaar voor de hele wereld. Daarom moet verdere regulering plaatsvinden op zo hoog mogelijk niveau, en voor kansspelbeleid is dat het nationale niveau. Voor regulering of vergunningverlening op lokaal niveau is geen plaats⁶⁶.

5.3. Alleen poker legaliseren

Wanneer conform uitgangspunt a) gekeken wordt naar de kennelijke vraag, constateert de Commissie dat op basis van de cijfer van het Regioplan-illegaliteitsonderzoek (zie 4.2) er alleen bij poker sprake lijkt te zijn van een zodanige kennelijke vraag dat legalisatie opportuun is. Tweederde van de spelers van illegale kansspelen op internet speelt poker, wat neerkomt op 372.900 spelers. De qua kennelijke vraag belangrijkste andere kansspelen, andere casinospelen en speelautomaten, worden gespeeld door respectievelijk slechts 13% en 10% van de spelers. Hierbij moet bedacht worden dat deze lage percentages nog verdeeld zijn over een aantal verschillende casinospelen (voornamelijk roulette en blackjack) en verschillende speelautomaatachtige spelen. Bij zulke kleine marktaandelen is er volgens de Commissie niet voldoende kennelijke vraag aanwezig om legalisatie te rechtvaardigen.

Deze percentages zijn natuurlijk momentopnamen, en het is mogelijk dat in de toekomst andere kansspelen op internet dermate populair worden dat ook daarvoor kanalisatie opportuun wordt. De Adviescommissie kan en wil hierover geen uitspraken doen. Wel constateert ze dat de eigenschappen van poker en internet goed bij elkaar aansluiten (zie 4.3), en verwacht ze daarom dat poker ook in de voorzienbare toekomst een belangrijk deel van de kansspelen op internet zal uitmaken.

Ook wanneer conform uitgangspunt a) gekeken wordt naar de mogelijkheden te komen tot een zorgvuldig gereguleerd aanbod, concludeert de Adviescommissie dat deze aanzienlijk beter zijn bij beperking van verdere legalisering tot poker. De redenen hiervoor zijn de volgende :

- Poker is betrekkelijk gemakkelijk te reguleren omdat op internet maar één soort poker op grote schaal gespeeld wordt (Texas Hold'em)⁶⁷, waarvan de spelregels overal hetzelfde zijn en niet veranderen. Bij andere kansspelen is de verscheidenheid en de veranderlijkheid groter en het reguleren dus moeilijker. Bij

⁶⁶ Zelfs in landen met een decentrale staatsstructuur, zoals de Bondsrepubliek, worden kansspelen via internet op nationaal niveau geregeld.

⁶⁷ Het leeuwendeel van het internetpoker, inclusief alle grote toernooien, wordt gespeeld op basis van Texas Hold'em. Andere spelvormen, zoals Omaha, Omaha hi/lo, Stud, en Stud hi/lo, worden op internet gespeeld maar vormen toch niche-markten.

de casinospelen bijvoorbeeld mag Holland Casino naast poker negen andere spellen aanbieden, en mogen nieuwe spellen tijdelijk 'proefdraaien'. Bij de speelautomaten is de verscheidenheid en de veranderlijkheid nog groter, want daar worden in Nederland per jaar ongeveer 170-180 nieuwe typen goedgekeurd.

- Poker heeft een simpeler belastingsstructuur dan de meeste kansspelen, omdat de aanbieder/exploitant geen kansspelbelasting verschuldigd is. De inkomsten van de aanbieder zijn immers niet afhankelijk van de uitslag van het spel. Dit vereenvoudigt de belastingheffing en bovendien wordt een illegale pokeraanbieder die overweegt legaal te worden niet afgeschrokken door het vooruitzicht kansspelbelasting (29% van de spelwinst) te moeten betalen.
- Poker wordt in Nederland legaal alleen door Holland Casino aangeboden, en vertegenwoordigt slechts een zeer klein deel van de bedrijfswinst. Dit betekent dat het potentiële omzetverlies ten gevolge van de legalisatie van internetpoker ('kannibalisatie') minimaal is. Daarentegen wordt bijvoorbeeld roulette aangeboden door zowel Holland Casino als de speelhallen, en is het potentiële omzetverlies groter en voor meer bedrijven voelbaar. Hoe groter het potentiële omzetverlies bij legalisatie is, hoe groter de maatschappelijke weerstand zal zijn.
- Legalisatie van internetpoker kan méér legaliseren dan alleen illegaal internetpoker. Er spelen in Nederland ook 205.000 mensen illegaal (buiten Holland Casino) traditioneel poker. Het is niet denkbeeldig dat legalisatie van internetpoker ook een deel van het illegale live poker zal kanaliseren. Bij andere kansspelen speelt dat argument minder, omdat die niet op zo'n grote schaal illegaal offline gespeeld worden.
- Uit recente onderzoek van het IVO blijkt dat het verslavingsrisico van poker lager is dan van andere casinospelen⁶⁸, vooral bij live poker en pokertoernooien. Dit betekent dat het verslavingsrisico van poker ook lager is dan dat van speelautomaten, want die zijn qua verslavingsrisico vergelijkbaar met casinospelen. Dit lagere risico maakt een legalisatie van poker minder riskant dan van andere kansspelen.

Het gewicht van deze argumenten varieert, maar het gezamenlijke gewicht is aanzienlijk.

⁶⁸ IVO Addiction Research Institute, *De kaarten op tafel; Verslag van een onderzoek naar aard, ernst en omvang van pokerverslaving in Nederland*, Rotterdam 2010; onderzoek in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen.

5.4. Huidige regulatoire regimes ongeschikt

Ervan uitgaande dat een verdere regulering van alleen poker wenselijk is, moet bezien worden op welke wijze dit moet plaatsvinden. Volgens uitgangspunt b) moet hiervoor zoveel mogelijk aangesloten worden bij de huidige regulatoire regimes. In de onderstaande paragrafen wordt onderzocht in hoeverre dit mogelijk is.

5.4.1. Monopolieregimes ongeschikt

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1, zijn bijna alle landelijke regulatoire regimes gebaseerd op monopolies, hetzij op basis van regelgeving (zoals de staatsloterij en de lotto), hetzij op basis van de beleidspraktijk (zoals de semi-permanente goededoelenloterijen). Tegen die achtergrond heeft de Adviescommissie als eerste onderzocht of internetpoker gereguleerd kan worden op basis van één van de bestaande monopolieregimes. Het casinoregime ligt dan het meeste voor de hand, omdat traditioneel poker ook wordt aangeboden onder het casinoregime. Deze lijn werd ook gevolgd in het Wetsvoorstel internetproef, dat voorzag in een monopolie van Holland Casino voor zowel casinospelen als speelautomaten via internet.

De Adviescommissie heeft echter grote twijfels of een enkele legale aanbieder die als nieuwkomer de markt betreedt, in staat zal zijn een significant deel van de kennelijk bestaande vraag bij de spelers te kanaliseren. Ten tijde van het formuleren van het Wetsvoorstel internetproef was de markt voor poker op internet betrekkelijk nieuw en deels nog in ontwikkeling. In een dergelijke onvolgroeide markt zijn de marktaandelen nog fluïde, en was het niet onrealistisch te veronderstellen dat een nieuwe legale aanbieder op deze markt een significant marktaandeel zou kunnen veroveren. Maar deze situatie is inmiddels veranderd. Er is nu sprake van een meer ontwikkelde markt, waarin de marktaandelen zich gestabiliseerd hebben: de markt is eigenlijk verdeeld. Omdat de aard van het pokerspel grote, gevestigde aanbieders bevoordeelt (zie paragraaf 4.3), acht de Adviescommissie het onvoldoende waarschijnlijk dat een enkele legale aanbieder een zodanig groot marktaandeel kan veroveren op de bestaande illegale aanbieders dat er sprake is van een succesvolle kanalisatie.

De Adviescommissie wil benadrukken dat het knelpunt in deze niet gevormd wordt door de capaciteiten van Holland Casino. Dit beschikt immers over een brede ervaring met het aanbieden van casinospelen, is op de hoogte van de smaak van het Nederlandse publiek, en werkt samen met goede leveranciers van hard- en software. Maar het knelpunt in deze wordt gevormd door de aard van deze markt, die het voor een nieuwkomer moeilijk maakt een significant marktaandeel te veroveren op de reeds gevestigde partijen.

De Adviescommissie constateert in dit kader dat de andere Europese landen die casinospelen via internet toestaan of dat voorbereiden, zoals Denemarken, Frankrijk en

Italië, geen van alle van een monopolie uitgaan. Alleen Zweden kent een monopoliestelsel voor casinospelen via internet, wat waarschijnlijk samenhangt met de omstandigheid dat Zweden, net als Nederland en anders dan Denemarken, Frankrijk en Italië, ook een monopoliestelsel voor traditionele casino's heeft.

5.4.2. *Speelautomatenregime ongeschikt*

Nadat de monopolierégimes niet geschikt lijken voor de regulering van poker via internet, heeft de Adviescommissie beziën of het speelautomatenregime gebruikt zou kunnen worden. Het speelautomatenregime is ontworpen voor de kanalisatie van het toenmalige grootschalige illegale aanbod van kansspelautomaten, dus voor een situatie die enigszins lijkt op het huidige grootschalige illegale aanbod van internetpoker.

Toch acht de Adviescommissie ook het speelautomatenregime niet geschikt voor de regulering van internetpoker, om de volgende redenen:

- Binnen het speelautomatenregime bestaat geen duidelijke centrale verantwoordelijkheid, in de zin dat er één vergunninghouder verantwoordelijk is voor alle aspecten van de speelautomaat, zoals dat bij de andere régimes het geval is. In plaats daarvan bestaan er voor iedere speelautomaat drie houders van verschillende vergunningen, die elk vanuit een andere hoedanigheid verantwoordelijk zijn voor bepaalde aspecten van de automaat (zie paragraaf 2.1.10). Maar voor poker via internet bestaat die scheiding in drie hoedanigheden helemaal niet.
- Binnen het speelautomatenregime is een belangrijke plaats weggelegd voor de fysieke locatie van de automaat: bijna alle eisen en voorschriften zijn afhankelijk van de locatie. Maar kansspelaanbod via internet heeft geen fysieke locatie of een equivalent daarvan: een kansspel op internet is beschikbaar vanaf iedere computer of mobiele telefoon met internetaansluiting, over de hele wereld.
- Binnen het speelautomatenregime wordt het grootste deel van de vergunningen afgegeven door lokale overheden op basis van lokale omstandigheden. Zoals uiteengezet als aandachtspunt d), dient de regulering van kansspelen via internet nooit afhankelijk te zijn van lokale overheden.
- De vergunningen van het speelautomatenregime vormen een open stelsel, in de zin dat het aantal vergunningen niet geplafonneerd is. Het daadwerkelijke aantal vergunningen is ook hoog: ongeveer 25000. Het betreft voornamelijk gemeentelijke aanwezigheidsvergunningen, maar er is toch sprake van 750 exploitanten. Het toezicht op zulke grote aantallen vergunninghouders is alleen maar mogelijk door bepaalde eigenaardigheden van de speelautomatensector, zoals de betrokkenheid van lokale overheden, een gespecialiseerde toezichthouder, en de noodzaak van fysieke aanwezigheid. Bij kansspelen op internet doen die eigenaardigheden zich niet

voor, en het is moeilijk toezicht te houden op zulke grote aantallen vergunninghouders.

5.4.3. Overige regimes ongeschikt

De monopolieregimes en het speelautomatenregime samen vormen het overgrote deel van de regulatoire regimes op basis van de Wet op de kansspelen. Nu zij ongeschikt zijn voor het reguleren van internetpoker, heeft de Adviescommissie bezien of een van de andere regimes gebruikt zou kunnen worden. Deze andere regimes zijn echter op maat gemaakt voor bepaalde kansspelen onder bepaalde omstandigheden. De regimes voor lokale en incidentele goededoelenloterijen zijn bijvoorbeeld toegespitst op het op niet-permanente basis aanbieden van traditionele loterijen door goededoelenorganisaties. Het regime voor de promotionele kansspelen is een gedoogstelsel wat op enigszins gespannen voet staat met de Wet op de kansspelen. De Adviescommissie acht de andere regimes geen van allen geschikt om als model te dienen voor het reguleren van poker via internet.

5.5. Architectuur nieuw internetregime

Nu geen enkel van de bestaande regimes geschikt is om te dienen als model voor de regulering van internetpoker, is de Adviescommissie gedwongen haar streven los te laten om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande regimes (uitgangspunt b). In plaats daarvan is het nodig een nieuw 'internetregime' te ontwerpen, dat op maat is gemaakt voor het legaliseren van internetpoker.

De legalisering van internetpoker moet plaatsvinden tegen de achtergrond van een grootschalig illegaal aanbod, waartegen niet langer effectief en efficiënt kan worden opgetreden. Deze situatie heeft zich bij legalisering in het verleden niet vaak voorgedaan, maar er bestaat één duidelijk precedent. De Adviescommissie constateert dat de huidige situatie met betrekking tot het illegale aanbod van internetkansspelen sterke gelijkenis vertoont met de situatie in de speelautomatensector vlak voor de invoering van de speelautomatentitel in 1985.

De Adviescommissie denkt dat de oplossing voor de huidige situatie gezocht moet worden in dezelfde richting als welke destijds voor de speelautomatensector gebruikt is. Het kenmerkende van die richting was dat niet geprobeerd werd een nieuwe legale aanbieder in de markt te zetten. In plaats van nieuwe legale aanbieders tegenover de bestaande illegale aanbieders te zetten, werd gepoogd (een deel van) de illegale aanbieders om te vormen tot legale aanbieders. Men richtte zich niet op legalisatie van het aanbod, maar op legalisatie van de aanbieders.

De situatie bij internetpoker is in sommige opzichten gunstiger voor deze benadering dan destijds bij de speelautomaten. Een belangrijk deel van de markt voor internetpoker is immers in handen van grote, goed georganiseerde en internationaal opererende bedrijven die door miljoenen klanten als betrouwbaar worden geacht. In hun landen van vestiging zijn het gerespecteerde bedrijven met beursnoteringen en kansspelvergunningen. Kortom: deze bedrijven zijn geen onderwereld, en ze ontplooiën hun activiteiten liever legaal dan illegaal.

De omstandigheid dat de internetpokermarkt beheerst wordt door een beperkt aantal bedrijven betekent ook dat het aantal vergunningen beperkt kan blijven. De Adviescommissie acht het, redenerend vanuit het in essentie restrictieve karakter van het Nederlandse kansspelbeleid (uitgangspunt a), wenselijk om een limiet te stellen aan het aantal vergunningen: de kanalisatie mag niet verder gaan dan nodig is. Daarnaast betwijfelt de Adviescommissie of het mogelijk zou zijn om effectief toezicht te houden op een ongelimiteerd aantal vergunninghouders -- er zijn immers een honderdtal aanbieders op deze markt actief.

De aantal vergunningen moet afgestemd zijn op de bestaande grote en gevarieerde vraag. Daarnaast moet er ruimte zijn voor enige concurrentie, omdat het vanuit consumentenbescherming belangrijk is dat de consument enige keuzevrijheid houdt zonder dat dit ontaardt in een ongewenste aanzuigende werking. Het optimale aantal vergunningen zal in de praktijk moeten blijken. De Adviescommissie gaat ervan uit dat het aantal vergunningen tussen vijf en tien zal liggen.

Een limiet aan het aantal vergunningen betekent dat vergunning een schaars goed zijn, en de vergunningverlening het karakter van een verdeling krijgt. Een dergelijke verdeling moet volgens de Adviescommissie plaatsvinden op basis van objectieve, niet-discriminerende en vooraf kenbare criteria. De redenen hiervoor zijn zowel juridisch als beleidsmatig. De juridische reden ligt in het Europese recht, verwezen wordt naar paragraaf 3.1 (met name het laatste deel over de zaak Betfair). Beleidsmatig moeten er grenzen worden gesteld aan de beleidsvrijheid van de vergunningverlener, zodat het mogelijk is de onpartijdigheid van de procedure te toetsen en willekeur te voorkomen.

De Adviescommissie merkt op dat de zeven onderzochte buitenlandse landen geen limiet kennen. Toch lijkt het aantal vergunninghouders in de meeste landen niet hoog: in Italië is het aantal vergunninghouders beperkt en ook de landen met ontwerpregelgeving lijken niet te mikken op honderden vergunninghouders. Blijkbaar hebben deze landen andere methoden om het aantal vergunninghouders feitelijk te beperken, bijvoorbeeld door hoge heffingen aan de vergunning te verbinden, of door zulke strenge eisen te stellen dat er maar weinig potentiële vergunninghouders aan (kunnen) voldoen.

5.6. Vergunningsvoorschriften

De Adviescommissie adviseerde in paragraaf 5.1 om bij de reeds gelegaliseerde kansspelen via internet de betrokken vergunningen te voorzien van de noodzakelijke, op internet toegespitste, vergunningsvoorschriften. Poker via internet is vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid gezien aanzienlijk riskanter dan die kansspelen, en heeft daarom aanzienlijk verdergaande en verder uitgewerkte voorschriften nodig. Deze alinea bespreekt (een deel van) die voorschriften, die in ieder geval betrekking moeten hebben op de volgende punten.

- De vergunning moet de noodzakelijke garanties bevatten voor een betrouwbaar en eerlijk spelverloop. De Adviescommissie verwacht op dit punt geen grote problemen. Poker wordt tenslotte overal op dezelfde manier gespeeld, en er bestaat er in diverse Europese landen wet- en regelgeving die als model gebruikt kan worden. Bovendien hebben de vergunninghouder een eigen belang bij een eerlijk spelverloop, zowel individueel als collectief: zonder eerlijk spel lopen de klanten immers weg. De grote aanbieders maken daarom veel werk van deze kwestie, bijvoorbeeld door het achteraf openbaar maken van spelgegevens, het gebruiken van geaccepteerde standaarden voor encryptie van dataverkeer, het opsporen en uitsluiten van valsspelers en dergelijke.
- De vergunning moet voorschriften bevatten met betrekking tot het weren van minderjarigen en het identificeren van de spelers, enigszins vergelijkbaar met de huidige regeling bij casino's. Deze controle kan door de vergunninghouder worden 'uitbesteed' aan een betrouwbare derde partij (*trusted third party*)⁷¹. Er bestaan plannen om voor Nederland te komen tot een centraal register van spelers die (vrijwillig of onvrijwillig) uitgesloten zijn van casino's en speelhallenstelsel, de zogenaamde 'koppeling van witte lijsten'. Als dat register er komt, ligt het voor de hand het ook voor poker via internet te gebruiken.
- De vergunning moet voorschriften bevatten om de speler te beschermen tegen excessieve verliezen. De voorgestelde Franse regelgeving bevat bijvoorbeeld een maximum aan het bedrag dat een speler in een bepaalde periode van zijn bankrekening kan overmaken naar zijn speelrekening; als een speler zoveel wint dat zijn speelrekening boven een ander maximum uitkomt, wordt het overschot weer

⁷¹ Bij wijze van voorbeeld: Holland Casino had voor de internetproef een stelsel van identiteitscontrole ontwikkeld waarbij de postkantoren de leeftijd van de spelers controleerden voor zij een spelersrekening konden openen.

teruggestort op zijn bankrekening. Iets dergelijks is door Holland Casino ook ontwikkeld ten behoeve van de voorgenomen internetproef.

- De voorschriften moeten de vergunninghouder verbieden om andere kansspelen dan zijn pokeraanbod aan te bieden of er reclame voor te maken. Veel van de bestaande pokersites bieden namelijk ook andere kansspelen aan⁷² (met name casinospelen en speelautomaten). In lijn met het advies om alleen poker via internet te legaliseren, raadt de Adviescommissie aan om aanbod en reclame voor andere kansspelen via internet via de legale pokersites te verbieden.
- De voorschriften moeten voldoende garantie geven voor een afdoende toezicht op de vergunninghouder, ook wanneer deze in het buitenland gevestigd is⁷³. Hierbij kan een belangrijke rol weggelegd zijn voor door de overheid aangewezen externe deskundige, zoals EDP-auditors. Dit is vergelijkbaar met de manier waarop NMI Certin toezicht houdt op de toevalsgeneratoren voor casinospelen⁷⁴.
- De voorschriften moeten voldoende garantie geven voor een sluitende registratie ten behoeve van de Belastingdienst. Dit dient enerzijds om een effectieve belastingheffing bij de spelers mogelijk te maken, anderzijds om witwassen en dergelijke tegen te gaan. Één van de voordelen van kansspelen via internet is dat computers een vrijwel perfecte registratie van alle transacties mogelijk maken.

De Adviescommissie benadrukt dat de omstandigheden van de legalisatie beperkingen stellen aan de aard en inrichting van de vergunningsvoorschriften. Zowel de aanbieders als de spelers komen immers uit een situatie waarin er helemaal geen voorschriften bestaan. Het opleggen van door aanbieders of spelers als onredelijk of onnodig ingewikkeld ervaren regels kan de legalisatie in gevaar brengen.

⁷² De Pokerbond noemt dit de 'pokerfuik' en vermoedt dat de reden is dat de winstmarge op deze spelen hoger is dan op poker. Zij is een tegenstander van deze reclame.

⁷³ In dit verband heeft Italië bijvoorbeeld de vergunninghouders verplicht om een kopie van hun hoofdserver in Italië aanwezig te hebben.

⁷⁴ Op basis van artikel 7 van de Beschikking Casinospelen 1996.

6. HANDHAVING EN BLOKKEREN VAN ILLEGAAL AANBOD

Hoofdpunten:

- **Het handhaven van de Wet op de kansspelen heeft binnen de strafrechtketen een lage prioriteit. Dit geldt in versterkte mate voor kansspelen via internet. Het is onwaarschijnlijk dat hier binnen afzienbare tijd verandering in optreedt.**
- **Daarom adviseert de Commissie voor het toezicht het accent te leggen op een gespecialiseerd bestuursorgaan dat beschikt over verregaande bestuursrechtelijke opsporings- en sanctiebevoegdheden.**
- **Verder adviseert de Commissie het accentueren van het huidige ‘nee, tenzij’ beginsel door bij de huidige regimes expliciet te vermelden (hetzij via de vergunning, hetzij via regelgeving) of internetaanbod verboden of toegestaan is.**
- **Tenslotte adviseert de Commissie om een wettelijk kader te scheppen voor het via een zwarte lijst laten blokkeren van dataverkeer, betalingsverkeer, en reclame van illegale aanbieders van internetkansspelen.**

Het legaliseren van bepaalde kansspelen via internet bij wijze van kanalisatie heeft alleen zin als er ook doeltreffend en doelmatig opgetreden kan worden tegen illegale aanbieders. Dit optreden betreft in wezen het handhaven van het basisverbod van artikel 1 van de Wet op de kansspelen, toegepast op kansspelen via internet. Dit hoofdstuk bespreekt de daarmee samenhangende problematiek⁷⁵.

6.1. Stand van zaken met betrekking tot handhaving

Zoals blijkt uit de in hoofdstuk 4 besproken cijfers, bestaat er een grootschalig illegaal aanbod van internetkansspelen aan het Nederlandse publiek. Dit is verboden onder artikel 1, onder a, van de Wet op de kansspelen. Tevens is er sprake van een grootschalige reclame voor dit illegale aanbod, niet alleen via internet, maar ook via de elektronische en gedrukte media, en handelen betaaldienstverleners (zoals banken en creditcardmaatschappijen) de betalingen ten behoeve van het illegale aanbod af. Beide

⁷⁵ Het optreden tegen legale aanbieders die zich niet aan de voor hen geldende voorschriften houden, wordt in het rapport aangeduid als ‘toezicht’ en is behandeld in het vorige hoofdstuk.

zijn verboden onder artikel 1, onder b, van de Wet op de kansspelen. Onder deze omstandigheden is het niet verbazend dat het publiek op grote schaal gebruik maakt wordt van deze illegale kansspelen via internet (zie paragraaf 4.2) . Ook deze deelname is (onder omstandigheden) verboden onder artikel 1, onder c, van de Wet op de kansspelen.

Ondanks het bovengeschetste grootschalige overtreden van de Wet op de kansspelen lijkt er geen strafrechtelijke handhaving plaats te vinden: er is de Adviescommissie geen enkel geval bekend van een strafzaak wegens het overtreden van artikel 1 van de Wet op de kansspelen met betrekking tot het internet. Wel verzendt het Ministerie van Justitie brieven naar op het Nederlandse publiek gerichte kansspelaanbieders via internet. Vergelijkbare brieven zijn tevens verzonden aan de aanbieders van betaaldiensten ten behoeve van internetkansspelen en de media die reclame voor internetkansspelen maken. Hierin worden zij gewezen op de illegaliteit van hun handelen, en wordt hen gesommeerd dit handelen te staken. Er is echter geen strafrechtelijke follow-up wanneer zij niet meewerken.

Deze situatie is niet uniek voor Nederland: een vergelijkbare situatie lijkt in de meeste Europese landen te bestaan. De meeste landen weten redelijk effectief op te treden tegen in het binnenland gevestigde illegale internetaanbieders, maar niet tegen in het buitenland gevestigde. Ook het effectief optreden tegen betaaldienstverleners en werving en reclame is problematisch, zelfs in de landen die hier speciale regelgeving voor hebben.

6.2. Problemen bij de handhaving

Dit gebrek aan effectieve handhaving heeft een aantal oorzaken, die hieronder behandeld worden.

6.2.1. Weinig publieke verontwaardiging

Illegale kansspelen op internet stuiten bij de bevolking van Nederland niet op veel weerstand en wekken weinig publieke verontwaardiging op. In dit opzicht zijn kansspelen via internet te vergelijken met het uitwisselen van film- en muziekbestanden via internet (*file sharing*): een aanzienlijk deel van de bevolking doet het en behalve de gelaedeerden en beroepshalve betrokkenen ziet niemand er blijkbaar veel kwaad in.

Deze situatie wordt versterkt door de grootschalige reclame voor kansspelen via internet. Hiervan gaat de suggestie uit dat kansspelen via internet legaal zijn. Dit lijkt uniek voor kansspelen, want er bestaat in Nederland geen vergelijkbare werving en reclame voor andere vergelijkbare illegale activiteiten: er bestaat geen TV-reclame voor de verkoop

⁷⁸ Kamerstukken TK 2008-2009, nr. 32 264, nr. 1-3.

van drugs, wapens, of illegale medicijnen. Ook een verbod op reclame voor legale goederen (bijvoorbeeld op tabaksreclame) wordt door de media goed nagevolgd.

Deze situatie wordt verder versterkt doordat de huidige regulering van kansspelen via internet niet transparant is. Sommige kansspelen mogen via internet aangeboden worden op basis van de vergunning; andere op basis van een door de Minister goedgekeurde deelnemersreglement; weer andere worden gedoogd, mogelijk onder een gedoogregeling. Het is goed voorstelbaar dat een goedwillende burger op deze manier het spoor bijster raakt.

Het bovenstaande leidt tot weinig spontane naleving bij de bevolking, en tot weinig bereidheid van derden om mee te werken bij de handhaving.

6.2.2. *Slechte kosten/batenverhouding*

Handhaving van het verbod op internetkansspelen is een kostbare zaak, in de zin dat het ingewikkelde zaken betreft waarvan het opsporen en vervolgen een betrekkelijk grote inzet van schaars hooggekwalificeerd personeel vereist. Met ander woorden: de handhavingkosten zijn hoog. Tegelijkertijd is deze handhaving riskant, in de zin dat het afbreukrisico hoog is. Met ander woorden: de handhavingbaten zijn laag. Deze ongunstige kosten/batenverhouding wordt veroorzaakt door verschillende factoren, waarvan de belangrijkste zijn:

- Het terrein is sterk afhankelijk van cybercrime-expertise. Deze is schaars en bovendien belangrijk voor allerlei andere vormen van computergelateerde criminaliteit. Er moet dus een beroep gedaan worden op gespecialiseerde capaciteit, die nog schaarser en gewilder is dan capaciteit in het algemeen.
- De grote aanbieders van illegale internetkansspelen zijn grote bedrijven met aanzienlijke financiële reserves en de best denkbare juridische ondersteuning. Het zijn, met andere woorden, sterke opposanten die zich met hand en tand kunnen (en zullen) verzetten tegen effectieve handhaving.
- De aanbieders van illegale internetkansspelen zijn vaak in het buitenland gevestigd. Het territoriale karakter van het klassieke strafrecht sluit niet goed aan bij het grensoverschrijdende vermogen van internet. Dit speelt des te meer wanneer er sprake is van een buitenlandse vestigingsplaats die aanbieders van internetkansspelen aanmoedigt en beschermt (een 'piratennest').
- Het toepasselijke recht is ingewikkeld, vooral door de vele raakvlakken met Europeesrechtelijke regelgeving. Dit kan worden uitgebuit door illegale aanbieders, die er belang bij hebben de situatie zo ingewikkeld mogelijk te maken (of te laten lijken) om zo handhaving af schrikken. Zij kunnen zich bijvoorbeeld

verschuilen achter een netwerk van rechtspersonen in verschillende landen, of achter een vergunning die verleend is door een andere EU-lidstaat.

6.2.3. Lage prioriteit bij strafrechten

De capaciteit bij de strafrechten is beperkt en moet verdeeld worden over een groot aantal verschillende vormen van criminaliteit. De bestrijding van illegale kansspelen via internet scoort niet erg hoog bij de noodzakelijk prioriteitsstelling: moord, verkrachting en inbraak worden (terecht) gezien als belangrijker dan internetpoker.

De bovengenoemde factoren zijn onderling nauw verweven en hebben een sterk kip-en-ei-karakter. De handhaving van de kansspelen heeft bijvoorbeeld weinig prioriteit bij de strafrechten mede omdat de maatschappelijke verontwaardiging zo klein is, en een gebrek aan effectieve handhaving versterkt weer het gevoel bij de bevolking dat het niet veel kwaad kan; handhaving krijgt een lage prioriteit omdat het zo moeilijk is, en het is moeilijk mede omdat het zo weinig gedaan wordt.

6.3. Maatregelen ter verbetering

De Adviescommissie acht het onwaarschijnlijk dat er binnen afzienbare tijd verandering optreedt in deze factoren, en beschouwt ze als een gegeven. Handhaving via de strafrechten zal altijd een flessenhals blijven. De Adviescommissie adviseert daarom de afhankelijkheid van de strafrechten te verminderen door midden van het volgende pakket maatregelen, dat uit drie componenten bestaat:

- het verduidelijken van de huidige juridische situatie met betrekking tot kansspelen;
- versterking van de bestuurlijke handhaving;
- het afsnijden van het illegale aanbod van het Nederlandse publiek.

6.3.1. Verduidelijken van de bestaande juridische situatie

De eerste component is het verduidelijken van de juridische situatie met betrekking tot toegelaten en verboden kansspelen via internet.

De huidige legale internetkansspelen berusten soms op een expliciete toestemming in de betreffende vergunning (zoals bij de weddenschappen), soms op een vergunning zonder expliciete toestemming (zoals de meeste loterijen), en soms op helemaal niets (zoals de promotionele kansspelen). Hierdoor wordt het toepasselijk recht minder transparant en verwatert het basisverbod : het 'nee, tenzij'-stelsel wordt langzaam een 'misschien, tenzij'-stelsel.

Zoals hierboven in paragraaf 5.1 vermeld, pleit de Adviescommissie ervoor deze ontwikkeling te keren en het 'nee, tenzij'-stelsel in ere te herstellen. In alle gevallen waarin het legale aanbieder toegestaan is (een deel van) zijn aanbod via aan te bieden, dient een expliciete bepaling in de vergunning te worden opgenomen, zoals dat reeds gedaan is in de vergunningen voor het lottospel, de sportweddenschappen en de totalisator.

Ook valt het te overwegen expliciet te bepalen wanneer het onder een bepaald regulatorisch regime niet is toegestaan het internet te gebruiken. Deze bepaling kan onderdeel vormen van de betrokken vergunning (zoals voor de hand ligt voor de instantloterij) of van de relevante regelgeving (zoals voor de hand ligt voor lokale goededoelenloterijen of bingo's) of pseudoregelgeving (zoals de gedragscode promotionele kansspelen).

6.3.2. *Handhaving via bestuursrechtelijke weg*

De tweede component bestaat eruit dat de handhaving in handen gelegd wordt van een gespecialiseerd bestuursorgaan dat gebruik maakt van een bestuursrechtelijk instrumentarium. Dit draagt op de volgende wijze bij aan het verhelpen van het handhavingsprobleem:

- Een gespecialiseerd orgaan met een beperkt takenpakket heeft per definitie een gemakkelijker prioriteitsstelling: dit zit immers vervat in zijn takenpakket. Zo'n orgaan heeft zijn prioriteiten als het ware ingebouwd, in tegenstelling tot de strafrechtketen die verantwoordelijk is voor de handhaving van een zeer groot aantal verbodsbepalingen op verschillende beleidsterreinen. De besluitvorming binnen een gespecialiseerd orgaan is sneller en meer gecentraliseerd dan binnen de strafrechtketen, en ook dat draagt bij aan een betere prioriteitsstelling.
- Een gespecialiseerd orgaan kan eigen expertise opbouwen op die beleidsterreinen waarvoor het verantwoordelijk is, in plaats van afhankelijk te zijn van expertise die gedeeld moet worden met een groot aantal andere beleidsterreinen.
- Een orgaan dat gebruik maakt van een bestuursrechtelijk instrumentarium is niet langer afhankelijk van de betrokkenheid van de strafrechtketen. Beleidsuitvoering, toezicht, en handhaving komen in één hand, wat de doelmatigheid ten goede komt.

Het wetsvoorstel tot instelling van een kansspelautoriteit⁷⁸ past natuurlijk goed in dit streven. De Adviescommissie beschouwt de instelling van de autoriteit als een belangrijke stap voorwaarts en constateert met instemming dat het wetsvoorstel de kansspelautoriteit nadrukkelijk ziet als manier om de handhaving te intensiveren.

De Adviescommissie acht het in het wetsvoorstel gekozen instrumentarium echter niet compleet: het bestuursrechtelijke instrumentarium van de kansspelautoriteit (boetes,

last onder dwangsom) dient alleen voor het toezicht op legale aanbieders, en niet voor handhaving jegens illegale aanbieders. De handhaving van het verbod van artikel 1 van de Wet op de kansspelen blijft strafrechtelijk, via de strafrechter of via de bestuurlijke strafbeschikking⁷⁹. De handhaving jegens illegale pokeraanbieders blijft dus afhankelijk van het strafrecht.

In aansluiting op het regeringsbeleid tot versterking van de bestuurlijke handhaving en in overeenstemming met het daaruit voortvloeiende wetgevingsbeleid om bestuursorganen vaker bevoegdheden toe te kennen tot het opleggen van een breed palet aan bestuurlijke sancties⁸⁰, pleit de Commissie ervoor om de toezichthouder te voorzien van een volledig pakket bestuursrechtelijke bevoegdheden, inclusief sancties en toereikende dwangmiddelen om toezicht en handhaving efficiënt te kunnen uitoefenen⁸¹. Het strafrecht moet volgens de Adviescommissie beschouwd te worden als een uitzonderlijk middel, bedoeld voor buitengewone omstandigheden (*ultimum remedium*). Men kan bijvoorbeeld denken aan betrokkenheid van de georganiseerde misdaad. Dit sluit aan bij de bestaande/beoogde situatie bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Autoriteit Financiële markten⁸².

6.3.3. *Blokkering van verkeer tussen aanbieder en consument*

De derde component is het scheppen van de mogelijkheid om het verkeer tussen een aanbieder van illegale internetkansspelen en het Nederlandse publiek te blokkeren. Deze methode kan gebruikt worden tegen alle illegale aanbieders, maar zal in de praktijk vooral relevant zijn in de strijd tegen de in het buitenland gevestigde aanbieders. Het ondervangt namelijk het probleem dat een in het buitenland gevestigde illegale aanbieder zo moeilijk aan te pakken is.

⁷⁹ Dit is de mogelijkheid strafzaken buiten de rechter om af te doen via een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie. De Wet OM-afdoening bevat de mogelijkheid ook andere bestuursorganen, zoals de kansspelautoriteit, de bevoegdheid te geven een strafbeschikking uit te vaardigen. Het Openbaar Ministerie geeft richtlijnen voor, en houdt toezicht op, de toepassing van de bevoegdheid.

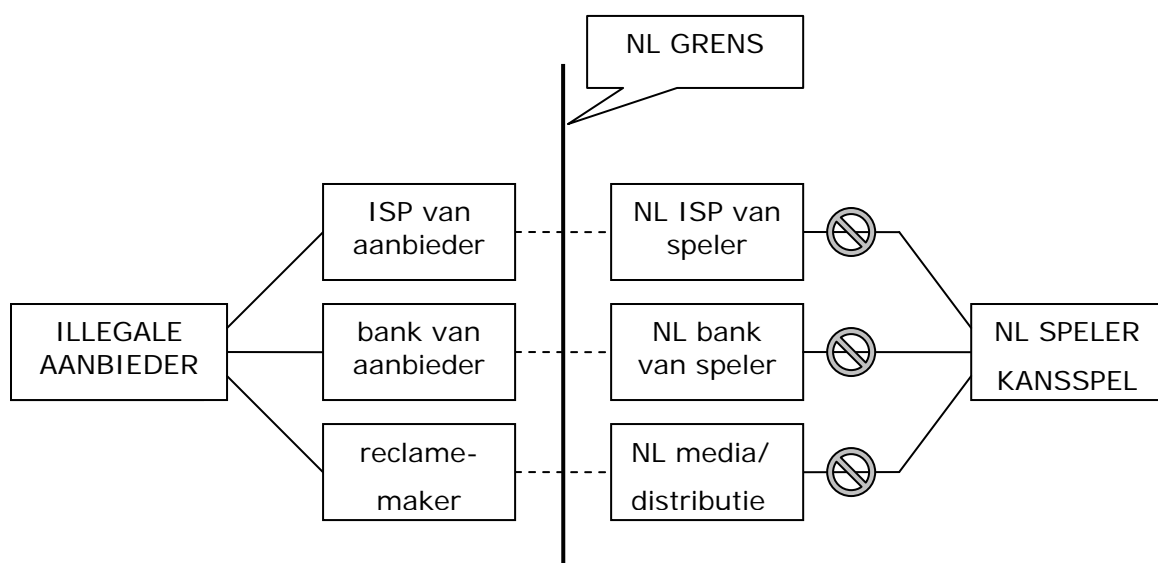
⁸⁰ Zie voor een overzicht van de betreffende beleidsstukken de Memorie van Toelichting bij de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 702, nr. 3, p. 73-74, en de nota De keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het Wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor, Kamerstukken II, 2005 – 2006, 29 849, nr. 30.

⁸¹ De NMa kan onder artikel 55 t/m 55c van de Mededingingswet bijvoorbeeld een woning doorzoeken (na toestemming van de rechter-commissaris). Voor de handhaving jegens illegale internetkansspelen zou het bijvoorbeeld nuttig kunnen zijn om dataverkeer af te kunnen tappen.

⁸² Beide bestuursorganen beschikken over een volledig pakket bestuursrechtelijke bevoegdheden; binnenkort worden overtredingen van de Mededingingswet en Wet financieel toezicht ook strafrechtelijk te vervolgen.

⁸⁵ De afdrachtcijfers zijn afkomstig van het Jaarverslag 2009 van het College van Toezicht op de Kansspelen.

Een illegale aanbieder in het buitenland is voor zijn relaties met de spelers afhankelijk van in Nederland gevestigde partijen. Het dataverkeer met een Nederlandse speler verloopt immers via een keten van internetbedrijven die eindigt bij de Nederland gevestigde Internet Service Provider (ISP) van die speler. Op vergelijkbare wijze lopen de financiële transacties tussen een aanbieder en een Nederlandse speler via een keten van financiële tussenpersonen die eindigt bij de Nederlandse betaaldienstverlener (bank of creditcardmaatschappij) van de speler. Ook werving en reclame gericht op het Nederlandse publiek kan dat publiek alleen maar bereiken via Nederlandse media of Nederlandse distributeurs. Het onderstaande schema verduidelijkt dit:



Alle partijen aan de rechterkant van de 'Nederlandse grens' bevinden zich in Nederland en kunnen dus in beginsel via het Nederlandse recht aangepakt worden. In sommige gevallen zal volstaan kunnen worden met een blokkering op individuele basis. In zekere zin voorziet de huidige Wet op de kansspelen al in iets dergelijks: artikel 1 lid b verbiedt het bevorderen (van de deelname aan illegale kansspelen) of *'het daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben'*. Dit geeft duidelijk aan dat het afsnijden van werving en reclame via een distributeur op zich al bestaat binnen het kansspelbestel; het is alleen nooit geïmplementeerd op een voor internet bruikbare wijze.

In incidentele gevallen zou blokkering plaats kunnen vinden via een last onder dwangsom. In andere gevallen zal het echter nodig zijn meer structurele maatregelen te nemen. Een voorbeeld hiervan is het Italiaanse stelsel van internetblokkering. Het is Italiaanse ISPs verboden om data door te geven van de internetsites op een 'zwarte lijst'.

Deze 'zwarte lijst' van illegale kansspelaanbieders wordt voortdurend geactualiseerd door de Italiaanse kansspelautoriteit.

Het zal duidelijk zijn dat dit stelsel niet helemaal waterdicht kan zijn. Een illegale aanbieder kan bijvoorbeeld telkens van internetsite wisselen. Maar het stelsel hoeft niet waterdicht te zijn: het hoeft alleen maar een zodanige hindernis op te werpen of zodanig irritant te zijn dat het Nederlandse publiek ervoor kiest zijn kansspelen te beoefenen bij legale in plaats van illegale aanbieders.

Hoewel de Adviescommissie deze blokkeringen ziet als een noodzakelijke weg, wijst ze erop dat het geen gemakkelijke weg is in verband met het maatschappelijk draagvlak.

6.4. Afsluitende opmerkingen

De Adviescommissie wil benadrukken dat verbetering van de handhaving niet alleen nodig is in geval van verdere legalisatie van kansspelen via internet. Ook als geen verdere legalisatie plaatsvindt, is een effectieve handhaving beslist noodzakelijk.

Naarmate een groter deel van het huidige illegale aanbod gelegaliseerd worden, wordt het makkelijker het overblijvende deel aan te pakken. En hoe effectiever de handhaving het illegale deel van het aanbod hindert, hoe beter de legale aanbieders in staat zijn om de concurrentieslag tegen het illegale aanbod te winnen.

7. BIJLAGEN

7.1. Overzicht van Nederlandse regulatoire regimes

Kansspelsoort	Vergunningsstelsel	Opbrengst	Afdracht ⁸⁵	Huidig legaal via internet	Huidig illegaal via internet
Goededoelenloterij ex artikel 3 (lokaal)	open	?	goede doelen	impliciet toegestaan	nauwelijks
Goededoelenloterij ex artikel 3 (incidenteel)	open	?	goede doelen	impliciet toegestaan	nauwelijks
Semi-permanente goededoelenloterij ex artikel 3	oligopolie	€727m	goede doelen (€364m ⁸⁶)	toegestaan via reglement	nauwelijks
Kleine kansspelen ex artikel 7	open / geen	?	commercieel	verboden	nauwelijks
Staatsloterij ex titel II	permanent monopolie	€890m	algemene middelen (€106m)	toegestaan via reglement	nauwelijks
Instantloterij ex titel IIA	monopolie	€68m	goede doelen	verboden	nauwelijks
Sportprijsvragen ex titel III	monopolie	€59m	goede doelen (€364m)	expliciet toegestaan	matig
Totalisator ex titel IV	monopolie	€29m	goede doelen (€0,8m)	expliciet toegestaan	matig
Lotto ex titel IVA	monopolie	€193m	goede doelen (€72m ⁸⁷)	expliciet toegestaan	nauwelijks
Casinospelen ex titel IVB	permanent monopolie	€248m	algemene middelen	verboden	hoog (poker)
Speelautomaten ex titel V (in casino's)	permanent monopolie	€282m	algemene middelen (€10m ⁸⁸)	verboden	matig
Speelautomaten ex titel V (elders)	open	€641m	commercieel	verboden	matig
Promotionele kansspelen	geen	?	commercieel	komt voor	

⁸⁶ Dit cijfer betreft de totale afdracht van de Nationale Goede Doelen Loterijen, dus bankgiroloterij, sponsorbingoloterij, en postcodeloterij; het Jaarverslag splitst dit cijfer niet uit.

⁸⁷ Dit cijfer betreft de totale afdracht van De Lotto, dus lotto, instantloterij en sportprijsvragen; het Jaarverslag splitst dit cijfer niet uit.

⁸⁸ Dit cijfer betreft de totale afdracht van Holland Casino, dus casinospelen en casino-automaten; het Jaarverslag splitst dit cijfer niet uit.

7.2. Overzicht van kansspelen via internet (KVI) in de EU-praktijk⁸⁹

LIDSTAAT	KVI LEGAAL?	VERGUNNING	BLOKKERING	AUTORITEIT
Oostenrijk	ja	deel van normale vergunning	nee	nee
België (gepland)	ja	aparte vergunning, gekoppeld aan fysiek aanbod	ja	ja
Tsjechië	ja, weddenschappen	aparte vergunning	nee	nee
Cyprus	nee	nee	nee	nee
Denemarken (gepland)	ja, weddenschappen en casinospelen	aparte vergunningen	betalings-verkeer	nee
Estland	ja, weddenschappen	uitbreiding van normale vergunning	data- en betalings-verkeer	nee
Finland	ja	deel van normale vergunning	nee	nee
Frankrijk (gepland)	ja, loterijen, wedden, en poker	aparte vergunningen	ja	ja
Duitsland	nee	nee	data- en betalings-verkeer	nee
Griekenland	nee	nee	nee	ja
Hongarije	ja, maar geen casinospelen	deel van normale vergunning	betalings-verkeer	nee
Ierland	ja, wedden	deel van normale vergunning	nee	nee
Italië	ja	aparte vergunningen	dataverkeer (werkend!)	ja
Letland	ja	onbekend	nee	onbekend
Litouwen	nee	nee	nee	nee
Luxemburg	ja	deel van normale vergunning	nee	nee
Malta	ja	onbekend	nee	ja
Polen	nee (wordt wel overwogen)	nee	nee	nee
Portugal	nee, behalve bepaalde loterijen	nee	nee	nee
Roemenië	nee	nee	nee	nee
Slovenië	ja, loterijen en casino	deel van normale vergunning	nee	nee
Spanje	nee, behalve bepaalde loterijen	nee	nee	nee
Zweden	ja.	soms normale vergunning, soms aparte	nee	nee
Nederland	ja, loterijen en weddenschappen	deel van normale vergunning	nee	gepland
Ver. Koninkrijk	ja	aparte vergunningen	nee	ja

⁸⁹ Deze tabel is voornamelijk ontleend aan het Voortgangsrapport van het Spaanse voorzitterschap (Presidency Progress Report, *Legal framework for gambling and betting in the member states of the European Union*, 11 May 2010, EU Council 9495/10,

7.3. Overzicht van aangehaald onderzoek

- Regioplan; 'Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland'; Amsterdam, juli 2009 (Regioplan publicatie nr. 1739), uitgevoerd in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen. Dit onderzoek is in de tekst aangeduid als het '(Regioplan-)illegaliteitsonderzoek'.
- CVO; 'Verslingerd aan meer dan een spel: Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland'; 2006 (Serie onderzoek en beleid nr. 238); uitgevoerd in opdracht van het WODC.
- IVO; 'De kaarten op tafel: verslag van een onderzoek naar aard, ernst en omvang van pokerverslaving in Nederland'; Rotterdam, juni 2010, uitgevoerd in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen.