

Onderzoeksrapport



Regulering van online poker met volledige legalisering als ultiem doel

*Een inrichtingsschets van beleid en juridisch kader voor online
poker*

Rob van der Steen

30 mei 2011

Juridische Hogeschool

Onderzoeksrapport

Regulering van online poker met volledige legalisering als ultiem doel

*Een inrichtingsschets van beleid en
juridisch kader voor online poker*

Datum:	30 mei 2011
Auteur:	Rob van der Steen
Studentnummer:	2011225
Opleiding:	Juridische Hogeschool
Onderwijslocatie:	Tilburg
Afstudeerbegeleider:	T. Wielders
Stageperiode:	februari - mei 2011
Afstudeeradres:	Rockets te Boxtel
Stagementor:	P. van der Leije

“Alea iacta est”

De teerling is geworpen

— Suetonius, Divus Iulius 32f

Voorwoord

Tilburg, 25 Mei 2011

Onderhavige scriptie is het resultaat van het onderzoek dat ik heb verricht voor mijn afstudeerstage. Ten eerste ben ik tevreden dat ik mijn hbo-rechten opleiding aan de Juridische Hogeschool af kan ronden met een onderzoeksonderwerp waar ik een grote affiniteit mee heb. Daarnaast hoop ik dat dit rapport inzicht geeft aan Rockets inzake de regulering van online poker en welke juridische normering een rol speelt om uiteindelijk voor een vergunning in aanmerking te komen.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Mijn stagedocent mevrouw Wielders die mij het gehele proces van feedback voorzien heeft. Vanuit Rockets Paul van der Leije voor de mogelijkheid tot afstuderen en de informatieve gesprekken tijdens het onderzoek. En mevrouw Fennel-van Esch voor inzicht in het onderwerp en de actualiteit.

Rob van der Steen

Samenvatting

Staatssecretaris Teeven is voornemens om online kansspelen wettelijk te gaan reguleren met als doel legaliseren door het invoeren van een vergunningenstelsel. Enerzijds om tegemoet te komen aan de sterk groeiende vraag vanuit de samenleving, anderzijds om illegaal aanbod te verdrijven en betere controle en toezicht te kunnen houden ter bescherming van de consument. Voor Rockets is een inrichtingsschets gemaakt van beleid en wetgeving op het gebied van online kansspelen zodat zij vroegtijdig een bijdrage kunnen leveren in gesprek met de overheid over de totstandkoming van een vergunningenstelsel.

Het Nederlandse kansspelbeleid is restrictief van aard en gebaseerd op de kanalisatiegedachte. Uitgangspunt is het beschermen van de consument en de risico's van kansspelen optimaal te beperken. De wetgeving die ten grondslag ligt aan het beleid is ook restrictief en verbiedt kansspelen tenzij er een vergunning is verleend.

Echter, op grond van ontwikkelingen in Europa op het gebied van beleid en jurisprudentie en het voornemen om bij de tijdsgeest aan te sluiten wil Teeven niet langer de nadruk leggen op de risico's van kansspelen maar op de verantwoordelijkheid van het individu. De overheid gaat marktwerking introduceren door meerdere aanbieders toe te staan per kansspel bij de introductie van een vergunningenstelsel.

Huidige vergunningenstelsels die gebaseerd zijn op monopolies lijken niet geschikt gelet op het voornemen marktwerking te introduceren. Bij invoering van een nieuw op internet toegespitst vergunningenstelsel zal volgens de Adviescommissie de nadruk moeten liggen op huidig illegaal aanbod om te vormen tot legaal aanbod. Daarnaast moeten er keuzes gemaakt worden over het aantal vergunningen en de grootte van de markt.

Bij de verlening van de vergunning zal de overheid ter beperking van de risico's normen stellen om de controle over de kansspelmarkt te behouden. Conform de beleidsvisie van Teeven zal naar alle waarschijnlijkheid de normering overeenkomen met de internationale normering voor de kansspelindustrie, neergelegd in document CWA 16 259. Op basis van de acht normen die gesteld worden in dit convenant zijn de beleidsuitgangspunten van de overheid ter bescherming van de consument gewaarborgd.

Om de regulering te laten slagen is effectieve handhaving van de vergunningsnormen noodzakelijk en de staatssecretaris is dan ook voornemens een Kansspelautoriteit in het leven te roepen die zich specifiek met deze taak bezighoudt. Daarnaast zal voor een werkzame regulering illegaal aanbod bestreden worden door verbodsbepalingen te introduceren die het mogelijk maken verkeer tussen aanbieder en speler te blokkeren.

Er is een verschuiving zichtbaar binnen het kansspelbeleid van de overheid door de nadruk te leggen op de verantwoordelijkheid van het individu en niet langer op de risico's van kansspelen. Echter, gelet op de normering ter bescherming van de consument die bij vergunningverlening naar alle waarschijnlijkheid ingevoerd gaat worden zijn de risico's van kansspelen en de beleidsuitgangspunten niet uit beeld verdwenen.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING

1. INLEIDING.....	6
§ 1.1 AANLEIDING/PROBLEEMBESCHRIJVING	6
§ 1.2 DOELSTELLING.....	8
§ 1.3 CENTRALE VRAAGSTELLING	8
§ 1.4 RELEVANTIE	8
§ 1.5 METHODE VAN ONDERZOEK	9
§ 1.6 LEESWIJZER	10
2. HET JURIDISCH KADER	11
§ 2.1 HET NEDERLANDSE KANSSPELBELEID	11
§ 2.2 POKER: KANSSPEL OF BEHENDIGHEIDSSPEL.....	14
§ 2.3 NEDERLANDSE KANSSPELWETGEVING	16
§ 2.3.1. <i>De Wet op de kansspelen</i>	16
§ 2.3.2. <i>Wetsvoorstel 30 362: verworpen maar vooruitgang</i>	17
§ 2.4 EU-KANSSPELBELEID: RAPPORT SCHALDEMOSE	20
§ 2.5 GELDEND EU-RECHT	21
§ 2.5.1 <i>“Lijn in de jurisprudentie voor gerechtvaardigde beperkingen”</i>	21
§ 2.5.2. <i>Tegengewicht aan beleidsvrijheid</i>	23
3. ONLINE POKER: EEN “STATUS APARTE”	25
§ 3.1 ONDERSCHIEDEND KARAKTER ONLINE POKER	25
§ 3.2 OVERIGE EIGENSCHAPPEN VAN POKER DIE REGULERING OPPORTUUN MAKEN	26
4. REGULERING MIDDELS EEN VERGUNNINGENSTELSEL.....	28
§ 4.1 HUIDIGE VERGUNNINGENSYSTEMEN ONGESCHIKT	28
§ 4.2 INVENTARISATIE IN EU-LANDEN.....	29
§ 4.3 ONTWERP SPECIFIEK VERGUNNINGENSTELSEL VOOR ONLINE KANSSPELEN	30
§ 4.4 JURIDISCHE NORMEN VERGUNNINGENSTELSEL	32
5. HANDHAVING EN BLOKKERING VAN ILLEGAAL AANBOD.....	38
§ 5.1 “VERSCHUIVING VAN STRAFRECHT NAAR BESTUURSRECHT”	38
§ 5.2 BLOKKERING ILLEGAAL AANBOD.....	38
6. CONCLUSIES	40

BRONVERMELDING

BIJLAGE

1. Inleiding

§ 1.1 aanleiding/probleembeschrijving

2011.....online poker is wereldwijd "booming business" en zo ook in ons eigen vertrouwde Nederland. Volgens de rijksoverheid zijn er op dit moment in Nederland 575.000 mensen die illegaal poken en alles wijst erop dat dit aantal alleen maar toeneemt.¹ Hiervan speelt ongeveer 372.000 mensen online poker. Dit is ongeveer 66% van alle mensen die actief zijn in de wereld van de online kansspelen.²

Met name onder jongeren is online poker populair vanwege de grote mate van toegankelijkheid door vanuit huis in te loggen en vrij anoniem te kunnen spelen. Daarnaast is de online pokerindustrie wereldwijd uitgegroeid tot een miljardenindustrie en gaat er ook in Nederland veel geld in om. Er is dus een zekere behoefte vanuit de samenleving om online poker te kunnen spelen maar daar kan tot op heden niet aan tegemoetgekomen worden door het huidige legale aanbod. Er is namelijk een probleem: online poker in ons land is bij wet verboden en dus illegaal. Op dit moment bevindt het poker zich in het illegale circuit en deze situatie is ongewenst voor zowel de overheid, het bedrijfsleven als voor consumenten.

Handhaving door de overheid op strafrechtelijk gebied door de wetsovertreders te vervolgen vindt zelden tot nooit plaats. Vanuit de overheid is er dringend behoefte om dit ontstane beleidsprobleem rondom online poker op te lossen. Een eerste poging om online poker wettelijk te regelen werd op 1 maart 2008 door de Eerste Kamer verworpen.³

Het actuele beleidsprobleem, dat illegaal online poker buiten overheidstoezicht toeneemt, blijft door verwerping van het wetsvoorstel aanwezig waardoor er opnieuw gezocht wordt naar een wettelijk kader om online poker te regelen. Het wettelijk regelen van online poker is voor de overheid dé mogelijkheid om grip te krijgen op het tot nu toe onreguleerde spelaanbod en eisen te stellen aan dat aanbod. Zo kan de overheid toezicht houden en invloed uitoefenen ter bescherming van de samenleving. Er zal een helder regulerend kader moeten komen dat volledige legalisatie van online poker mogelijk maakt en poker uit het illegale circuit haalt.

Het huidige restrictieve kansspelbeleid voldoet niet langer aan de behoefte van pokerspelers om online te kunnen poken. De tijd van gedogen is voorbij en net zoals bij de softdrugsproblematiek⁴ gaan er stemmen op om te legaliseren zodat er in ieder geval controle is vanuit de overheid. Daarnaast kan criminaliteit in de vorm van witwaspraktijken bestreden worden. Er zal naast het legale fysieke aanbod van poker ook een gelimiteerd aanbod van online poker moeten worden toegestaan. Aan de andere kant dient de overheid de consument wel te beschermen tegen verslaving en speelzucht, de grondslagen van het Nederlandse kansspelbeleid, en dus moet er wel toezicht en invloed zijn van de "hoeder en beschermheer van de samenleving". Daarnaast is er het bedrijfsleven

¹"kansspel poken", <<http://www.rijksoverheid.nl>>, laatst geraadpleegd op 10 mei 2011

² Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 39-40

³ Kamerstukken II, 30 362, nr. 2-3.

⁴ "legaliseren van softdrugs", <<http://www.sp.nl>> laatst geraadpleegd op 8 mei 2011

en dan met name de aanbieders van online poker. Er is door de huidige situatie veel onzekerheid omdat enerzijds het online poker verboden is maar anderzijds de overheid het aanbod wel oogluikend toestaat en de wet zelden handhaaft.

De concurrentie tussen aanbieders van poker wordt steeds groter. Het bedrijfsleven, aanbieders van online poker waaronder Rockets, wil graag dat poker een “status aparte” krijgt binnen het Nederlandse kansspelbeleid gezien de grote vraag en behoefte vanuit de pokergemeenschap ten opzichte van de vraag naar andere kansspelen. Ook wordt er bij poker niet gespeeld tegen een organisator zoals bij andere kansspelen, maar tegen andere spelers. Daarnaast stellen ook de aanbieders voor om in ieder geval online poker wettelijk te reguleren door middel van een vergunningenstelsel met strikte voorwaarden. De vraag is of dit haalbaar is en of deze vorm van legalisatie oplossing biedt aan de ontstane probleemsituatie. Volstaan huidige regulatoire regimes die de “live” kansspelen regelen of dient er een specifiek op internet toegespitst vergunningenstelsel gecreëerd te worden? De huidige regimes zijn gebaseerd op een monopolie van Holland Casino en de vraag is of dat ook voor online kansspelen wenselijk is.

Daarbij wordt bekeken welke normen er gesteld zullen worden bij een te verlenen vergunning. Enerzijds wil de overheid het online spelen toestaan, anderzijds willen ze wel conform het kansspelbeleid controle houden. Bij het opstellen en formuleren van deze normen zal hierin een balans gevonden moeten worden. Uit onderzoek blijkt dat online poker nog riskanter is voor de doelstellingen van het kansspelbeleid dan andere kansspelen en heeft daardoor nog extra normen nodig om controle en toezicht te waarborgen.⁵ Ook speelt de vraag hoe de overheid regelgeving met betrekking tot vergunningen gaat handhaven? De overheid is voornemens ter handhaving van deze vergunningen met normen een onafhankelijke Kansspelautoriteit te creëren.⁶ Vraag blijft welke middelen ter handhaving de overheid nog meer heeft?

Ook in andere Europese landen zijn nationale overheden begonnen met het invoeren van vergunningen en de vraag is of er gemeenschappelijke normen zijn die aan de vergunningen zijn verbonden. Dit met het oog op harmonisatie van regelgeving en consistentie zodat regelgeving toegankelijker wordt en makkelijker te hanteren is voor overheid, kansspelaanbieder en consument.⁷

Ook de consument verkeert in onzekerheid alleen is hij zich hier niet altijd van bewust. In Nederland spelen veel mensen poker, zowel fysiek als online, zonder zich af te vragen of dit legaal is. Echter, op het moment dat er problemen ontstaan komen ze er pas achter dat hun juridische positie niet sterk is. Bijvoorbeeld: als een geldtransactie met betrekking tot uitbetaling mislukt is het lastig om via de rechter deze uitbetaling af te dwingen doordat online poker in Nederland illegaal is. Daarnaast blijkt er veelal buitenlandse wetgeving van toepassing doordat ze akkoord zijn gegaan met algemene voorwaarden waarop wetgeving⁸ uit Malta of Isle of Man (vestigingsplaatsen van aanbieders van online poker) van toepassing is. Dit is niet per definitie een probleem, maar onbekendheid met wetgeving

⁵ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 51

⁶ Kamerstukken II 2008-2009, 32 264, nr. 1-3

⁷ Kamerstukken II 2008-2009, 24 557, nr. 92

⁸ Sectie 23 van de Online Gambling Regulation Act 2001 Isle of Man

afkomstig uit die landen zorgt wel voor meer onzekerheid. De Nederlandse pokerspeler is vaak al niet bekend met Nederlandse wetgeving, laat staan met wetgeving uit Malta of Isle of Man.

Kortom, vanuit verschillende gezichtspunten is het vraagstuk rondom regulering en legalisatie van online poker actueel en van belang gezien de steeds groeiende vraag en behoefte vanuit de pokerwereld. Rockets, samenwerkend met een grote aanbieder van online poker, wil inzicht krijgen in het huidige wettelijke kader en de visie vanuit de overheid om online poker te gaan reguleren met het oog op legalisatie.⁹ Hoe zit het met de voorgenomen plannen om een vergunningenstelsel in te voeren?¹⁰ Welke normen zal zo'n vergunningenstelsel naar alle waarschijnlijkheid bevatten rekening houdend met beleid en regelgeving van de Nederlandse overheid? En hoe verhoudt dit beleid zich tot andere Europese landen en EU-wetgeving in verband met het "grensoverschrijdende karakter" van online poker? Door een inzicht te geven in dit vraagstuk en welke vereisten spelen om een vergunning te verkrijgen kan Rockets de bedrijfsvisie afstemmen op de toekomst om zo een vergunning te bemachtigen. Ze willen vooraf een bijdragen leveren aan het proces van de voorgenomen regulering door te lobbyen bij en te overleggen met de overheid. Zo kan Rockets in Nederland op een legale manier, middels een door de overheid verstrekte vergunning, voldoen aan de grote vraag naar online poker. Misschien dat op deze manier Vrouwe Justitia en Vrouwe Fortuna toch op één lijn komen te staan?

§ 1.2 doelstelling

Op 27 mei 2011 een juridisch onderzoek aanleveren aan Rockets waarin een analyse wordt gepresenteerd over de voorgenomen regulering en legalisatie van online poker door middel van een vergunningenstelsel met normen zodat Rockets vroegtijdig op dit proces invloed kan uitoefenen en zich kan voorbereiden op het verwachte nieuwe beleid van de overheid ten einde te voldoen aan de behoefte van haar klanten.

§ 1.3 centrale vraagstelling

Welke juridische normen zal een transparant vergunningenstelsel bevatten, ter regulering van online poker door de Nederlandse overheid met het oog op legalisatie, zodat er binnen het Nederlandse en Europese wettelijke kader en restrictieve kansspelbeleid voldaan kan worden aan de grote vraag van pokerspelers om legaal online te kunnen pokeren?

§ 1.4 relevantie

In dit onderzoek wordt een inrichtingsschets neergezet over het beleid en wettelijke kader rondom online poker. Het huidige kabinet is voornemens om via een vergunningenstelsel online kansspelen te gaan legaliseren. Rockets wil graag onderzocht hebben wat het wettelijk kader rondom online poker is en welke vereisten het invoeren van een vergunningenstelsel met zich meebrengt. Aangezien dit stelsel op het moment van schrijven nog niet is ingevoerd of als concreet wetsvoorstel is ingediend is het speculeren naar hoe zo'n stelsel vorm gegeven gaat worden. Echter, op basis van eerdere wetsvoorstellen, vergelijkingen met soortgelijke systemen in

⁹ NB: in de gehele scriptie dient overal waar Rockets staat het samenwerkingsverband tussen Rockets en een aanbieder van poker gelezen te worden.

¹⁰ Bijlage bij het regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid, sectie J Overig

omliggende EU-landen, internationale kansspelnormering en rapporten van adviescommissies kan de “speculatiefactor” sterk verminderd worden. Er zal een kader weergegeven worden waarop de visie en het beleid van de overheid gebaseerd is met betrekking tot regulering van online kansspelen, meer specifiek online poker.

Jarenlang is er door de Nederlandse overheid een zeer restrictief kansspelbeleid gevoerd maar daar lijkt nu enige nuancering op aangebracht te worden. Het politieke draagvlak om online kansspelen te gaan legaliseren en daarmee te voldoen aan de behoefte vanuit de maatschappij wordt steeds groter. Het huidige kabinetsbeleid is gericht op een vrijere markt en de overheid beseft dat in het huidige internettijdperk het beleid op het gebied van online kansspelen aangepast moet worden. Het beleid blijft echter wel restrictief gelet op het voornemen om ter handhaving een kansspelautoriteit te willen instellen¹¹. Dit restrictieve blijkt ook uit de plannen van het huidige kabinet om ten aanzien van online kansspelen vergunningen te verstrekken met strikte voorwaarden.

§ 1.5 methode van onderzoek

Er is een verkennend/explorerend onderzoek gedaan naar de invoering van een vergunningenstelsel met betrekking tot online poker. Er zijn al wel wetsvoorstellen gedaan maar op dit moment is er nog geen concreet vergunningenstelsel met vaststaande voorwaarden. De overheid is wel voornemens om zo'n stelsel in te voeren en Rockets wil weten binnen welke juridische normen dit vormgegeven gaat worden. Het onderzoek is gericht op de ontwikkeling van een theorie en/of scherpe formulering van hypothese. Huidige voorstellen en aanwijzingen zullen gebruikt worden om de theorie voor een vergunningenstelsel te ondersteunen/onderbouwen. Er wordt zowel desk- als fieldresearch verricht om informatie voor het onderzoek te verkrijgen. De nadruk zal liggen op deskresearch en zal bestaan uit onderzoek naar wet- en regelgeving, jurisprudentie en adviesrapporten van adviescommissies en colleges. Fieldresearch zal plaatsvinden door een oriënterend gesprek te voeren met mevr. Simone Fennell-van Esch LL.M. Mphil., jurist met een specialisme in recht en technologie met een focus op reguleringsvraagstukken en praktijktoepassing.¹² Dit om haar visie te vragen omtrent regulatie en legalisatie van online poker door middel van een vergunningenstelsel. Het onderzoek zal vooral kwalitatief van aard zijn omdat er onderzoek gedaan wordt naar juridische grondslagen van het door de overheid gevoerde kansspelbeleid.

Middelen

Als hoofdmiddel voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van bestaande gegevens en door deze te combineren tot conclusies te komen hoe online poker te reguleren of gereguleerd zal worden. Hiervoor is gebruik gemaakt van vakliteratuur, rapporten van adviescommissies, wetgeving (zowel Nederlandse als Europese), jurisprudentie, CEN-normering en Kamerstukken. Daarnaast heeft er een oriënterend gesprek plaatsgevonden met mevr. Simone Fennell-van Esch LL.M. Mphil., een jurist gespecialiseerd in recht en technologie met een focus op reguleringsvraagstukken en praktijktoepassing ervan. Op deze manier is geprobeerd om haar kennis, mening en visie over het

¹¹ Kamerstukken II 2008-2009, nr. 32 264, nr. 1-3.

¹² <<http://www.fennellroosendaal.nl>> laats geraadpleegd op 16 mei 2011

onderzoeksonderwerp te weten te komen. Het middel observeren is minder geschikt omdat het onderzoeksonderwerp nog niet concreet in de praktijk uitgevoerd is en nog in de ontwikkelingsfase zit.

Betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten

Betrouwbaarheid is een indicatie van de mate waarin onderzoeksresultaten onafhankelijk zijn van toeval. Een groot gedeelte van de gebruikte informatie ligt vast in wetgeving en jurisprudentie. Deze zijn niet vaak aan verandering onderhevig en als ze veranderen dan pas na gedegen onderzoek met voldoende onderbouwing. Wel is wetgeving onderhevig aan interpretatie waardoor het objectieve karakter enigszins gerelativeerd wordt. Rapporten van adviescommissies die zijn ingesteld zijn ook betrouwbaar aangezien ze zijn opgesteld door vakkundige mensen die alles van het betreffende onderwerp afweten. De Adviescommissie van het Ministerie van Justitie is onafhankelijk werkzaam en geeft ook op die manier een betrouwbaar beeld in haar rapporten. Persoonlijke interpretatie, per definitie subjectief, kan afbreuk doen aan de betrouwbaarheid van informatie. Om dit te voorkomen, in ieder geval flink te beperken, is actuele informatie gebruikt van erkende auteurs op hun vakgebied. De bronnen zijn gecontroleerd op authenticiteit en er wordt consistent naar verwezen middels voetnoten.

Validiteit.

De geldigheid van onderhavig onderzoek is te beschrijven aan de hand van twee varianten. Ten eerste de interne geldigheid, wat gaat over de methode van informatie verzamelen zelf. Het kwalitatief onderzoek naar wet- en regelgeving is geldig omdat het vaststaande objectieve gegevens betreft. Deze komen tot stand na gedegen onderzoek en expertise van betrokken personen. Wel zijn er verschillende methodes om wet- en regelgeving te interpreteren. Adviesrapporten van de Adviescommissie van het Ministerie van Justitie zijn geldig omdat ze onafhankelijk van het Ministerie een onderzoek doen en vervolgens de resultaten presenteren. Ze hebben geen belang bij de uitkomst van het onderzoek. Ten tweede de externe geldigheid, wat betrekking heeft op de onderzoekssituatie. Het beleidsprobleem is actueel en wordt door de overheid geprobeerd op te lossen. Rockets heeft meer belang bij een valide uitkomst dan bij een uitkomst die haar welgewillig is. Doordat het onderzoek gebaseerd is op literatuur en wetgeving is de situatie overwegend stabiel en valide. Behalve verschillende methodes van interpretatie en beïnvloeding door persoonlijke interpretatie, die zo betrouwbaar mogelijk wordt gemaakt, zijn er weinig tot geen invloeden vanuit de onderzoekssituatie te benoemen die inbreuk maken op de geldigheid van het onderzoek.

§1.6 leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een beschrijving van het juridisch kader omtrent kansspelen. Er is nader ingegaan op wetgeving en beleid, zowel in Nederland als in Europa. In hoofdstuk 3 wordt nader toegelicht en beargumenteerd wat online poker onderscheidt van andere kansspelen en regulering opportuun is. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op het vergunningstelsel dat de overheid wil introduceren en binnen welke normen er normen gesteld zullen worden om de risico's te beperken. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het aspect handhaving en welke aspecten noodzakelijk zijn om de regulering te laten slagen. In hoofdstuk 6 staan ter afronding de conclusies van de onderzoeksresultaten met een aantal lobbypeerpunten.

2. Het juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van het overheidsbeleid en de wetgeving omtrent kansspelen in Nederland en Europa. Er wordt gekeken naar de gedachten die aan het gevoerde beleid ten grondslag liggen, uitgangspunten van het beleid anno nu, wetgeving omtrent kansspelen, de discussie rondom de vraag of poker een behendigheidsspel dan wel een kansspel is en de visie en rechtsvorming vanuit Europees perspectief.

§ 2.1 Het Nederlandse kansspelbeleid

Sinds jaar en dag voert de Nederlandse overheid een restrictief kansspelbeleid. De uitgangspunten van dit restrictieve beleid zijn concreet verwoord in de tweede voortgangsrapportage kansspelen: *“het beteugelen van de speelzucht en het beperken van de nadelige gevolgen van kansspelen door middel van (eenduidige) regels en (strikte) handhaving, het niet stimuleren van de vraag naar kansspelen en het continueren van overheidsinterventie en -betrokkenheid waar nadelige effecten van kansspelen en kwetsbaarheid van de betrokken belangen dat vragen”*.¹³ In abstracto zijn er een tweetal betrokken belangen en dat zijn het beschermen van de samenleving en het beschermen van het individu.¹⁴ In de zesde voortgangsrapportage kansspelen¹⁵ is het actuele, restrictieve beleid concreet weergegeven in een drietal doelstellingen die door middel van reguleren en beheersen van de kansspelen verwezenlijkt moeten worden:

- beschermen van de consument;
- voorkomen van kansspelverslaving;
- tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Deze doelen worden al geruime tijd nagestreefd, ook voordat ze concreet geformuleerd werden en genieten een grote mate van politieke en maatschappelijke steun. Er is wel kritiek op het kansspelbestel maar ingrijpende veranderingen zijn er bijna nooit geweest omdat alternatieven en/of wijzigingen tot nu toe niet op meer steun konden rekenen.¹⁶

Voordat er nader ingegaan wordt op de actuele stand van zaken en de ontwikkeling rondom de eerder genoemde beleidsdoelstellingen is het van belang om te kijken welke gedachte ten grondslag ligt aan het kansspelbeleid van de Nederlandse overheid.

De grondslag van het restrictieve kansspelbeleid is de zogenaamde *kanalisatiegedachte*¹⁷. Dit is het beleidsmatige streven om de grote vraag van spelers naar een kansspel door middel van een zorgvuldig gereguleerd aanbod om te leiden van illegaal naar legaal aanbod. Wel moet hierbij voorkomen worden dat het legaliseren leidt tot een extreme verhoging van de vraag omdat er anders strijd ontstaat met de doelstellingen van het kansspelbeleid en haar restrictieve karakter. De gedachte is dus de kennelijke behoefte aan een kansspel te kanaliseren in een gereguleerde, legale situatie. De eerder genoemde grote vraag van pokerspelers naar

¹³ Kamerstukken II 2002-2003, 24 036 en 24 557, nr. 280

¹⁴ Broeders 2002, p. 33

¹⁵ Kamerstukken II 2008-2009 24557, nr. 95

¹⁶ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet 2010, p. 19-20

¹⁷ Huls 2009, p. 137

online poker maakt kanalisatie van online poker opportuun. Het restrictieve beleid zal dus enerzijds ruimer moeten worden door online poker te legaliseren, anderzijds zal er wel voldoende toezicht en controle moeten zijn om aan de beleidsdoelstellingen te voldoen.

In de huidige samenleving worden kansspelen meer en meer als een normale vorm van tijdverdrijf gezien en rust er steeds minder taboe op. Volgens rechtssocioloog Huls¹⁸ moet de overheid een stap terug doen qua betrokkenheid en nieuwe toetreders tot de kansspelmarkt een kans geven. Echter, qua intensiteit moet de overheid juist een stap vooruit doen en de mate van toezicht en handhaving verhogen middels een onafhankelijke toezichthouder met krachtige instrumenten. Op deze manier kun je recht doen aan zowel de doelstellingen van het restrictieve kansspelbeleid als aan de ontwikkeling vanuit de samenleving tot een meer liberale houding ten opzichte van kansspelen.

Het wordt tijd om de drie doelstellingen eens nader onder de loep te nemen en met name de ontwikkelingen die gaande zijn om aan deze doelstellingen te voldoen. Hoe worden de doelstellingen in het huidige beleid ingevuld? Welke ontwikkelingen zijn er gaande op het gebied van de drie verschillende doelstellingen?

- **Bescherming van de consument**

Vanwege de onevenredige verhouding tussen inspanning en financieel gewin op de kansspelmarkt is deze extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument het slachtoffer kan worden. Vanwege steeds modernere en technisch geavanceerdere communicatiemiddelen is het eenvoudiger om bedrog en fraude te plegen, vooral op het gebied van de online kansspelen. Met het huidige beleid wordt vooral gepoogd de consument te beschermen tegen negatieve “bijeffecten” van de kansspelmarkt.¹⁹

Ten eerste is er een Gedrags- en reclamecode kansspelen ingevoerd. Doel van deze code is om het reclameaanbod van kansspelaanbieders te reguleren en de consument te beschermen tegen een “overkill” aan reclame voor kansspelen. Ook is er een gedragscode promotionele kansspelen ingevoerd die kansspelen ter promotie van een product reguleren. Voor het onderzoek naar regulering van online poker is slechts interessant dat hier de consument beschermd wordt door het feit dat deze promotionele kansspelen verboden zijn tenzij er voldaan wordt aan de in de gedragscode vermelde voorwaarden. Deze benadering biedt perspectief voor regulering van online poker middels een vergunningstelsel met voorwaarden omdat er bij invoering van een vergunningstelsel met normen niet per definitie strijd is met de beleidsdoelstelling bescherming van de consument.

- **Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit**

Gelet op de aard van de kansspelmarkt, verhouding inspanning en financieel gewin, zijn kansspelen gevoelig voor fraude en criminaliteit. Bijvoorbeeld het aanbieden van illegale kansspelen of het witwassen van

¹⁸ Huls 2009, p. 141-142

¹⁹ Kamerstukken II 2008-2009 24557, nr. 95

geld. Deze praktijken passen niet binnen het restrictieve kansspelbeleid en zijn aandachtsgebieden van de overheid. Middels handhaving en toezicht worden deze ongewenste praktijken bestreden.

In 2000 is geconstateerd dat een grote tekortkoming van het kansspelbeleid het gebrek aan handhaving van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok) is.²⁰ Als reactie op deze constatering is de laatste jaren ingezet op intensivering van handhaving van de Wok. Er is een gecombineerd handhavingstraject ingezet door bestuur, politie en justitie. Er lijkt een verschuiving plaats te vinden van alleen strafrechtelijke handhaving naar een combinatie met bestuursrechtelijke handhaving maar hierover meer in het later stadium van dit rapport. Ter intensivering van de handhaving, met name van online kansspelen, is de overheid voornemens een kansspelautoriteit in te stellen en effectieve handhavingsinstrumenten te introduceren om zo een impuls te geven aan de handhaving van de Wok en te voldoen aan de doelstellingen van het kansspelbeleid.

- **Voorkomen van kansspelverslaving**

Een van de nadelige bijwerkingen van kansspelen is het risico op verslaving. Deze vorm van verslaving is vergeleken met andere verslavingen zoals alcohol en drugs minder zichtbaar waardoor de omvang van de verslavingsproblematiek omtrent kansspelen lange tijd onduidelijk is geweest. In 2005 is er een onderzoek geweest naar de verslavingsproblematiek rondom kansspelen.²¹ In dit onderzoek is voor het eerst in kaart gebracht hoeveel mensen verslaafd zijn en waar de risico's liggen. Om het preventiebeleid ter voorkoming en beperking van kansspelverslaving door te zetten zal er eind 2011 wederom een onderzoek plaatsvinden naar de ontwikkelingen rondom kansspelverslaving.

Kortom, door de jaren heen is er een restrictief kansspelbeleid gevoerd op basis van de genoemde beleidsdoelstellingen. Dit alles met het oog op controle en toezicht over de kanspelmarkt en bescherming van de consument. De laatste jaren heeft online poker enorm aan populariteit en belangstelling gewonnen en deze grote vraag maakt regulering door de overheid opportuun. Wel wil de overheid bij regulering ervoor waken dat dit leidt tot extreme verhoging van de vraag

Op 19 maart 2011 is er een nota gepresenteerd door staatssecretaris Teeven met daarin de actuele beleidsvisie van het huidige Kabinet.²² Met het voornemen in het regeerakkoord om een vergunningstelsel te introduceren voor online kansspelen zal het restrictieve beleid een liberaal tintje krijgen.²³ Niet langer heersen de monopolistische posities van vergunninghouders per verschillende soort kansspel maar is er ingezet op marktwerking door meerdere aanbieders toe te laten per kansspel. Daarnaast is er het voornemen om online kansspelen wettelijk te reguleren middels een transparant vergunningstelsel. Dit zal vormgegeven worden door een in te stellen kansspelautoriteit die op transparante, consistente en non-discriminatoire wijze vergunningen gaat verlenen. Daarnaast gaat de kansspelautoriteit zich bezig houden met toezicht en handhaving op

²⁰ Kamerstukken II 2000-2001, 24 036, nr. 180

²¹ Kamerstukken II 2005-2006, 24 557, nr. 63

²² Bijlage I: Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11

²³ Bijlage bij het regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid, sectie J Overig

naleving van kansspelregelgeving. Er is geprobeerd aan te sluiten bij de “tijdsgeest” door meer ruimte te geven aan de behoefte om een gokje te wagen en minder de nadruk te leggen op de risico’s. Ook speelt de gedachte mee dat de staatskas nu veel inkomsten misloopt doordat al het geld naar illegale buitenlandse aanbieders wegvloeit. De staatsecretaris verwacht jaarlijks minimaal tien miljoen euro te genereren aan het verlenen van vergunningen.²⁴ De verantwoordelijkheid komt meer bij bedrijven en het individu te liggen en minder bij de overheid. Dit alles zal wel degelijk plaatsvinden binnen de doelstellingen van het kansspelbeleid, die onverminderd gehandhaafd zullen worden! Voor de online kansspelen betekent dit dat er bij het invoeren van een vergunningenstelsel normen gesteld zullen worden om de risico’s te beperken. Deze voorwaarden om een vergunning te verkrijgen zullen volgens de beleidsvisie gebaseerd zijn op internationale standaarden en op aanbevelingen uit het rapport van de Adviescommissie Kansspelen via Internet 2010. In een later stadium van dit rapport wordt hier uitgebreid nader op in gegaan.

De staatssecretaris geeft nadrukkelijk aan dat hij huidige aanbieders en mogelijke toekomstige vergunninghouders van online kansspelen uitgebreid wil betrekken bij het tot stand laten komen van een vergunningenstelsel en de inrichting van het kansspelbeleid.

§ 2.2 poker: kansspel of behendigheidspel

Dit onderzoek richt zich op regulering van online poker middels een vergunningenstelsel. De vraag die daaraan vooraf gesteld moet worden is of dat poker überhaupt een kansspel is en daarmee onder de reikwijdte van de Wok valt, de wet in formele zin met betrekking tot kansspelen. Alleen als dit het geval is geldt het verbod tot uitoefening van online poker op basis van de Wok.²⁵ Anders is er sprake van een behendigheidspel en is uitoefening ervan gewoon toegestaan.

De discussie of dat poker een kansspel dan wel een behendigheidspel is komt doordat het kansspelkarakter van poker wordt betwist. Vergeleken met andere kansspelen, zoals blackjack en roulette, speelt de bekwaamheid van de speler een veel grotere rol. Er wordt gesteld dat deze rol zo groot is dat poker niet gezien kan worden als een kansspel in de zin van artikel 1 sub a Wok.

In artikel 1 sub a staat dat het verboden is “om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend”

De rechtsvraag is of spelers bij poker wel of niet een **overwegende invloed** kunnen uitoefenen op de uitkomst van het spel. De Hoge Raad heeft in het Saturne-arrest uit 1965 hierover het volgende bepaald²⁶:

“ dat het irrelevant is of een aantal geoefende of behendige spelers het spelresultaat kunnen beïnvloeden en dat beslissend is, welke resultaten de grote meerderheid der spelers in de praktijk bij het spel behaalt.”

²⁴ Bijlage bij het regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid, sectie J Overig

²⁵ Broeders e.a. 2002, p. 36

²⁶ HR 21 december 1965, NJ 1966, 364.

Dit betekent dat er door de Hoge Raad gekeken wordt naar de mogelijkheid van de grote menigte om de uitkomst van het spel daadwerkelijk te beïnvloeden en niet die van de geoefende pokerspeler.

Daarnaast is bepaald dat om te bewijzen welke resultaten de grote meerderheid in de praktijk behaalt niet het in feite behaalde spelresultaat gebruikt hoeft te worden maar kan worden volstaan met verklaringen van getuigen en deskundigen over hoe het spel in de praktijk gespeeld wordt. Voor de meeste kansspelen is aan de hand van dit criterium helder en eenvoudig vast te stellen of er sprake is van een kansspel.

Toch is er rondom poker al lange tijd een discussie gaande of het wel of geen kansspel is en heeft de Hoge Raad tenslotte in 1998 het navolgende bepaalt²⁷:

“ dat niet aannemelijk is geworden dat de meerderheid der spelers haar kansen op winst in die mate kan beïnvloeden dat aan het pokerspel het karakter van kansspel moet worden ontzegd. Daarbij verdient aantekening dat de eventuele aan te leren behendigheid bij het pokeren tegenover de centrale toevalsgenerator, door de spelregels in beginsel gegeven, aan betekenis weer inboet indien de deelnemers aan het pokerspel een gelijkwaardig behendighedsniveau hebben bereikt.”

Er wordt gesteld dat er wel een mate van behendigheid aanwezig is maar dat deze gerelativeerd dient te worden omdat de mate van behendigheid afneemt als meerdere spelers hetzelfde behendighedsniveau behalen. Op basis van deze redenering wordt poker als kansspel beschouwt en valt het als zodanig onder de reikwijdte van de Wok.

Toch is recent de discussie rondom de aard van het spel poker weer opgelaaide. De rechtbank van 's-Gravenhage heeft in 2010²⁸ het volgende gesteld:

‘ dat poker niet kan worden aangemerkt als een kansspel in de mate waarin de wetgever heeft gewild poker een kansspel te zijn’

Deze uitspraak is gebaseerd op verklaringen van de deskundigen Van der Genugten en Wagenaars²⁹ die hebben aangetoond tijdens een pokersymposium in Tilburg dat poker wel degelijk een behendigheidsspel is. De wijze waarop is wiskundig van aard en valt wegens complexiteit buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

In hoger beroep zal nader bepaald worden over de kwestie aangezien de rechtbank hiermee tegen de lijn van de Hoge Raad ingaat. Ondanks de eerdere redenering van de Hoge Raad om poker te beschouwen als een kansspel zijn er nog een tweetal argumenten te noemen die onderbouwen dat in de nabije toekomst poker beschouwd zal worden als een kansspel. Daarmee blijft het onder de verbodsbepaling van artikel 1 sub a Wok vallen, tenzij er een vergunning is verleend.

Ten eerste wordt poker in 33 andere Europese landen ook beschouwd als een kansspel en niet als een behendigheidsspel³⁰. Vanwege het beleid

²⁷ HR 3 maart 1998, NJ 1999, 59

²⁸ Rechtbank 's-Gravenhage, Meervoudige economische strafkamer, parketnummer 09/867520-08, 2 juli 2010

²⁹ “Pokersymposium in Tilburg”, < www.pmct.nl > laatst geraadpleegd op 11 mei 2011

³⁰ College van Toezicht op de kansspelen, *Het gezicht van poker*, Den Haag, 25 juni 2007,

vanuit de EU tot harmonisatie van wetgeving is het niet te verwachten dat Nederland als enige een andere koers gaat varen door poker het label van behendigheidsspel toe te dichten.

Ook het feit dat het huidige kabinet Rutte-Verhagen van plan is om een vergunningenstelsel in te voeren voor online poker geeft aan dat ook zij ervan uitgaan dat poker voorlopig een kansspel blijft.³¹ Hoewel op basis van de huidige wetgeving een vergunning voor online poker niet eens mogelijk is, en er een aanpassing moet komen aan de bepalingen in de Wok, willen ze wel een vergunningenstelsel invoeren voor online kansspelen, waaronder online poker.

Op basis van bovenstaande argumenten zal poker voorlopig nog wel gezien worden als een kansspel en is het legitiem om te onderzoeken welke normen aan een vergunning moeten hangen om te voldoen aan de doelstellingen van het kansspelbeleid.

§ 2.3 Nederlandse kansspelwetgeving

In deze paragraaf wordt een beeld neergezet van het wettelijke kader rondom kansspelen en vervolgens specifiek voor online poker. Ook wordt het wetsvoorstel 30 362 Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet besproken.³² Dit wetsvoorstel is weliswaar verworpen in de Eerste Kamer maar is wel een eerste aanzet geweest om online kansspelen te reguleren. Veel uitgangspunten uit dat wetsvoorstel zijn nog steeds van toepassing en kunnen dienen als basis voor een nieuwe poging online poker te reguleren conform het kansspelbeleid.

§ 2.3.1. De Wet op de kansspelen

In Nederland regelt de Wet op de kansspelen³³ uit 1964 alle aspecten van het kansspelbeleid en is daarmee de kern van het wettelijke kader voor regulering van kansspelen. Deze wet gaat conform het restrictieve beleid uit van het zogenaamde “nee, tenzij” principe dat is neergelegd in artikel 1 sub a van de Wok. Hierin is bepaald dat het verboden is een kansspel aan te bieden, tenzij er een vergunning is verleend.³⁴ Onder kansspel wordt in artikel 1 verstaan *‘het mededingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen’*.³⁵ Het criterium “algemene invloed” is reeds besproken in paragraaf 1.2 van dit rapport.

In artikel 2 sub a van de Wok staat een uitzondering wanneer artikel 1 niet van toepassing is. Dit is het geval wanneer er sprake is van *“gelegenheden als daarin bedoeld, die noch voor het publiek zijn opengesteld, noch bedrijfsmatig worden gegeven”*.³⁶

Met name het tweede criterium “bedrijfsmatig” is van belang omdat hier in het verleden veel over te doen is geweest. De Hoge Raad heeft in 1952 al bepaald dat *bedrijfsmatig* niet moet worden geïnterpreteerd als “*met*

Bijlage II

³¹ Bijlage bij het regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid, sectie J Overig

³² Kamerstukken II 2005-2006, 30 362, nr. 2-3.

³³ Stb. 1964, 483.

³⁴ Langius, 2005 p. 13-14

³⁵ Artikel 1 sub a Wok

³⁶ Artikel 2 sub a Wok

*nastreving van economisch doel*³⁷. Ze beargumenteerden dit door te stellen dat het doel van de wet het beperken van de speelzucht is en niet het voorkomen van geldelijk gewin van kansspelaanbieders. Dit is van belang omdat daardoor ook stichtingen en verenigen bedrijfsmatig kunnen handelen en aanbieders van kansspelen niet buiten de reikwijdte van de Wok vallen als ze genoteerd staan als bedrijf zonder winstoogmerk. In 1987 is volgens de Hoge Raad bepaald dat er al sprake is van bedrijfsmatigheid *“indien blijkt dat het verbodene wordt verricht op geregelde en stelselmatige wijze”*³⁸. Voor elke aanbieder van online poker is artikel 2 Wok van toepassing, in die zin dat ze niet onder de uitzondering van dit artikel vallen.

In de artikelen van 8 t/m 30 Wok worden de verschillende kansspelen en de wijze van vergunningverlening besproken. Deze regimes verschillen onderling op grond van aantal vergunningshouders, afdrachtregels, bevoegd orgaan en duur van de vergunning. Poker valt onder de titel casinospelen. In artikel 4 van de Beschikking casinospelen 1996 is poker als een casinospel betiteld.³⁹ Op grond van artikel 27 van de Wok kan uitsluitend een vergunning worden verleend voor casinospelen overeenkomstig bepalingen van de titel casinospelen. Op grond van artikel 27h kan vervolgens slechts aan één rechtspersoon (nu: Holland Casino) een vergunning verleend worden om casinospelen aan te bieden. Echter, de Wok ziet speelcasino's als fysieke inrichtingen en er kan onder de casinotitel van de Wok geen vergunning worden verleend voor online poker.⁴⁰ Volgens de huidige Wok is het niet mogelijk om een vergunning te verlenen voor online poker want deze voorziet niet in een vergunningenstelsel met betrekking tot online kansspelen.

Omdat veel aanbieders van poker op dit moment in het buitenland zijn gevestigd heeft de vraag gespeeld wanneer het aanbod binnen de reikwijdte van de Wok viel. De Hoge Raad heeft hierover in 2005 bepaald *“dat sprake is van in Nederland gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen (in de zin van artikel 1 Wok) wanneer de deelnemer in Nederland via zijn computer kan deelnemen aan pokersites en Nederland voorkomt in de ‘landenlijst op de website.’*⁴¹

Deze lijst staat op de website van de pokeraanbieder zelf en geeft aan dat vanuit het vermelde land kan worden deelgenomen aan het online pokeraanbod. Vervolgens is er op basis van de huidige Wok geen mogelijkheid tot vergunningverlening voor online kansspelen en is online poker op dit moment op grond van art 1 sub a Wok in Nederland verboden.

§ 2.3.2. Wetsvoorstel 30 362: verworpen maar vooruitgang

In 2005 is er een wetsvoorstel onder de titel Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet ingediend.⁴² Dit voorstel zorgde ervoor dat één aanbieder legaal online kansspelen kon aanbieden en de overheid ervaring op kon doen met controle, toezicht en effecten van online kansspelen. Door te kiezen voor één aanbieder zou dichtbij het restrictieve karakter van het kansspelbeleid gebleven worden. Daarnaast werd gezegd dat conform

³⁷ HR 5 februari 1952, NJ 1952, 379.

³⁸ HR 3 november 1987, NJ 1988, 660.

³⁹ Stb. 1996, 92

⁴⁰ Broeders e.a., p. 60

⁴¹ HR 18 februari 2005, NJ 2005, 404.

⁴² Kamerstukken II 2005-2006, 30 362, nr. 2-3, MvT

jurisprudentie van het Europese Hof het beleid niet alleen naar woord, maar ook naar handeling restrictief moet zijn. Door maar één aanbieder te gebruiken werd geacht hieraan te voldoen. Echter, dit voorstel is door de Eerste Kamer verworpen. Belangrijk punt van kritiek kwam vanuit de Raad van State die stelde dat andere kansspelaanbieders benadeeld werden door maar aan één aanbieder een vergunning te verlenen en dat dit in strijd is met artikel 56 VWEU.⁴³ Of van deze strijd sprake is en het argument van de Raad van State legitiem is komt later in het rapport aan de orde. Wel lijkt het erop dat deze kant van het EU-beleid, het zwaarwegende beginsel van het vrije verkeer van diensten, door toenmalig Minister Donner en bij behandeling in de Tweede Kamer onvoldoende meegenomen is in de afweging omtrent het wetsvoorstel.

Ondanks de verwerping van het wetsvoorstel is er wel een helder beeld neergezet over hoe de overheid online kansspelen wil gaan reguleren. Deze gedachte van de overheid om online kansspelen te reguleren is in grote lijnen nog steeds van toepassing. Uitgangspunten waren de drie eerder genoemde doelstellingen van het kansspelbeleid. De belangen van deze beleidsdoelstellingen zouden middels voorwaarden beschermd moeten worden. Door het laagdrempelige karakter van online kansspelen zouden de voorwaarden nog strikter moeten zijn dan bij vergunningverlening van fysieke kansspelen. Nu volgt per beleidsdoelstelling een toelichting en voorbeeldvoorschriften van de in de Memorie van Toelichting voorgestelde normen om regulering van online kansspelen binnen het restrictieve beleid mogelijk te maken. Dit om aan te geven welke denkwijze de overheid hanteert om online kansspelen te kunnen reguleren. Voor de toelichting en voorbeelden van overige geformuleerde normen wordt verwezen naar de in de bijlage opgenomen Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel.⁴⁴

- Specifieke normen om beperking kansspelverslaving te waarborgen

Toelichting: in deze categorie staan vooral op de speler toegespitste maatregelen met betrekking tot registratieprocedures en leeftijdsbegrenzing. Daarnaast dient de vergunninghouder sterk het speelgedrag van de speler te monitoren en is de speler verplicht om zijn speellimiet aan te geven. Alle maatregelen staan nadrukkelijk in het teken van het beperken van het risico op kansspelverslaving

Voorbeeld:

Speellimieten en maxima aan inzet per spel: de speler dient zelf vooraf een maximale speellimiet per week in te stellen. Daarnaast zal er een verlieslimiet per dag ingesteld moeten worden. Voor jeugdigen, tussen 18 en 23 jaar, wordt er wettelijk een bedrag vastgesteld dat als limiet in de vergunning wordt opgenomen.

- Bescherming van de consument middels eerlijk spelverloop

Toelichting: in deze categorie staan normen die eisen stellen aan de kwaliteit van het kansspel om een eerlijk en betrouwbaar spelverloop te garanderen. Daarnaast is bepaald dat de betrouwbaarheid van de betalingsprocedure gewaarborgd moet zijn middels een authenticatiesysteem.

⁴³ Kamerstukken II 2005-2006, 30362, nr. 4.

⁴⁴ Bijlage II: Kamerstukken II 2005-2006, 30 362, nr. 3

Voorbeeld:

Wijze van betaling voor deelneming: deze dient betrouwbaar te zijn door middel van elektronische authenticatie bij betalingsverkeer van zowel vergunninghouder naar speler als vice versa. Randvoorwaarden zoals betalingstermijnen en aansprakelijkheid zullen in nadere vergunningsnormen uitgewerkt worden.

- Tegengaan van criminaliteit

Toelichting: om criminaliteit te bestrijden staan in deze categorie normen genoemd die de vergunninghouder verplichten om ongebruikelijke transacties te melden en daarnaast normen die voorkomen dat crimineel geld via de online kansspelmarkt in het economische verkeer terechtkomt.

Voorbeeld:

Speelrekening: alle spelers mogen maar één speelrekening hebben waaraan één of meerdere bankrekeningen gekoppeld zijn. Zo kan er geen contant geld via online kansspelen in het economische verkeer worden gebracht en kunnen er geen legale en illegale gelden van verschillende bankrekeningen gemengd worden.

Of alle specifieke normeringen terugkomen bij het voornemen om voor online kansspelen een vergunning te verlenen met normen is niet te bepalen. Wel zullen de meeste normen een rol spelen gezien de connectie tussen de specifieke normen en het kansspelbeleid. De huidige regering zal het vergunningstelsel voor online kansspelen invoeren binnen hetzelfde restrictieve beleid met dezelfde drie beleidsdoelstellingen als uitgangspunt.⁴⁵ Daarnaast zullen veel normen weer in aanmerking komen gelet op het voornemen om normen te baseren op de internationale standaard van kansspelnormering en aanbevelingen van de Adviescommissie.⁴⁶ Zowel de internationale standaardnormering als de voorgestelde normering door de Adviescommissie zijn uitgegaan van de gedachte om bij vergunningverlening normen te stellen die de risico's van kansspelen beperken.⁴⁷ Het lijkt aannemelijk dat veel specifieke normen uit wetsvoorstel 30 362, ook gebaseerd op het invullen van en vormgeven aan normen ter beperking van risico's, integraal weer in aanmerking komen. Dit omdat staatssecretaris Teeven heeft aangegeven dat, hoewel hij niet langer de nadruk wil leggen op het risicoaspect van kansspelen, wel degelijk maatregelen zal stellen ter beperking van de risico's van (online) kansspelen.

Verderop in het rapport zal aangegeven worden bij welke juridische normen ter beperking van risico's er in ieder geval normen gesteld moeten worden om aan de doelstellingen van het eigen kansspelbeleid te voldoen. Door deze normen weer te geven kan Rockets een inschatting maken welke aanpassingen zij moeten doen om aan deze juridische normen van de

⁴⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 3

⁴⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 5

⁴⁷ CWA 16259:2011 p.3 en Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 51

overheid te voldoen om zo in aanmerking te komen voor een vergunning voor het aanbieden van online poker.

§ 2.4 EU-kansspelbeleid: Rapport Schaldemose⁴⁸

Op dit moment is het kansspelbeleid- en wetgeving in Europa gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent dat elke lidstaat de beleidsruimte en bevoegdheid heeft om zelf beleid en wetgeving te maken omtrent kansspelen. Dit is met name voor online kansspelen niet altijd gewenst vanwege het “grensoverschrijdende karakter” van online kansspelen. Hoewel de Europese Commissie de kansspelwetgeving graag zou willen harmoniseren is een eerste poging mislukt. In de zogenaamde “Bolkensteinrichtlijn”⁴⁹ betreffende diensten op de interne markt is geprobeerd om kansspelwetgeving in Europa te harmoniseren maar dit onderdeel van de richtlijn is door het Europese parlement in februari 2006 afgestemd. Vooralsnog blijft wet- en regelgeving tot de nationale beleidsruimte van de lidstaten behoren. Deze beleidsvrijheid is niet onbeperkt en zoals in de volgende paragraaf uiteengezet zal worden, zijn er grenzen aangegeven door het VWEU-verdrag en Europese jurisprudentie.

In 2008 heeft het Europese parlement zich uitgesproken over haar visie omtrent het kansspelbeleid ten aanzien van online kansspelen vanuit Europees perspectief. Deze visie op de integriteit van online kansspelen is neergelegd in het Rapport-Schaldemose, en is vervolgens als resolutie aangenomen door het Europees Parlement.

De laatste jaren is er sprake van een liberale ontwikkeling. De nadruk ligt op het openstellen van markten en het beginsel van vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie speelt hierin een cruciale rol. Echter, in het in 2008 opgeleverde Rapport-Schaldemose wordt juist een tegenovergestelde lijn gevolgd. Hierin wordt het accent gelegd op de gevaren en risico's van kansspelen en de rol van de overheid om hiervoor te waken en haar burgers te beschermen. De liberale lijn typeert het karakter van de kansspelmarkt als “normaal” terwijl de lijn van het Rapport-Schaldemose benadrukt dat:

*‘het aanbieden van kansspelen 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;*⁵⁰

Deze visie staat lijnrecht tegenover de liberale ontwikkelingen van de laatste jaren en lijkt de beweging van steeds meer open markten weer af te remmen. Er lijkt sprake te zijn van een schommelbeweging door soms de nadruk te leggen op open markten en de andere keer meer importantie toe te kennen aan de risico's en gevaren. Toch lijkt de “liberale tijdsgeest” de overhand te krijgen want in steeds meer Europese landen zijn online kansspelen wettelijk gereguleerd of er bestaan plannen om middels een vergunningenstelsel online kansspelen te reguleren. De overheid wil

⁴⁸ Rapport Schaldemose 2008, *Verslag over de integriteit van online gokken*, 2008/2215(INI)

⁴⁹ Richtlijn 2006/123/EG.

⁵⁰ Rapport Schaldemose 2008, *Verslag over de integriteit van online gokken*, 2008/2215(INI).

weliswaar invloed houden op de kansspelmarkt, maar het algehele verbod op online kansspelen lijkt langzamerhand te verdwijnen.

Aan de andere kant is elke lidstaat bevoegd een eigen beleid te voeren en beperkingen te stellen. Hier ontstaat een spanningsveld tussen het beginsel van vrij verkeer van diensten enerzijds, en het stellen van beperkingen door nationale overheden anderzijds.

§ 2.5 geldend EU-recht

In de vorige paragraaf is het spanningsveld tussen vrije verkeer van diensten enerzijds en de beleidsvrijheid van de overheid om conform het restrictieve beleid beperkingen te stellen anderzijds al kort aangestipt. De grenzen van de beleidsruimte van de overheid zijn in de loop der tijd bepaald door de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Anders gezegd: een lidstaat mag het vrije verkeer van diensten aan banden leggen, mits deze voldoet aan de voorwaarden die geformuleerd zijn in de jurisprudentie. Aan welke voorwaarde de beperkingen van de nationale overheden dienen te voldoen om rechtmatig en gerechtvaardigd te zijn zal nu uiteengezet worden.

§ 2.5.1 “lijn in de jurisprudentie voor gerechtvaardigde beperkingen”

Binnen de EU vormen kansspelen een economische activiteit: de levering van een bepaalde dienst tegen een beloning met in het vooruitzicht een geldelijke winst.⁵¹ In het arrest Schindler is voor het eerst bepaald dat kansspelen worden beschouwd als een dienst in de zin van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).⁵² Juridisch gezien zijn ze een “gewone” activiteit en zijn ze niet onderworpen aan communautaire regelgeving of aan harmonisatie. De lidstaten zijn vrij om te kiezen of en hoe ze online kansspelen willen reguleren, mits de gestelde beperkingen aan het vrije verkeer van diensten niet in strijd zijn met bepalingen uit het VWEU-verdrag.

In beginsel geldt een vrij verkeer van diensten binnen de Europese Unie (56 VWEU). Echter, er zijn zowel wettelijke als op basis van de jurisprudentie gerechtvaardigde beperkingen mogelijk. De wettelijke gerechtvaardigde beperkingen worden vermeld in artikel 52 jo 62 VWEU en stellen dat een beperking gerechtvaardigd kan zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Daarnaast onderschrijft de jurisprudentie van het HvJ, in de arresten Schindler, Laara en Zenatti, dat een beperking gerechtvaardigd kan zijn als er sprake is van “dwingende redenen van algemeen belang”.⁵³ Deze dwingende redenen van algemeen belang worden in de literatuur ook wel de rule of reason-exceptie genoemd.⁵⁴ De drie uitgangspunten van het Nederlandse kansspelbeleid worden in het licht van deze jurisprudentie gezien als belangen die binnen de rule of reason-exceptie beschermingswaardig zijn. Om de beperking gerechtvaardigd te kunnen beschouwen en onder de noemer “dwingende redenen van algemeen belang” te laten horen dient aan een aantal vereisten voldaan te zijn. De voorwaarden voor een gerechtvaardigde beperking op basis van de rule of reason-exceptie zijn:

⁵¹ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 25

⁵² HvJ EG 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), NJ 1995, 57 (toen: art 49 EG-verdrag)

⁵³ HvJ EG 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), HvJ EG, 21 september 1999, C-124/97 (Laara), HvJ EG, 21 oktober 1999, C-67/98 (Questore di Verona/Zenatti).

Broeders e.a. 2002, p. 50-52

⁵⁴ Houtdijk 2009, p. 89

- er is geen sprake van een communautaire regeling. Harmonisatie op het niveau van EU-wetgeving ontbreekt waardoor er geen eenduidig wettelijk kader is.
- de beperking wordt niet louter en alleen om economische doeleinden toegepast.
- het belang dat de beperking wil beschermen is van voldoende gewicht. Om dit te beoordelen wordt aangesloten bij de wettelijke criteria ter bescherming van openbare orde, openbare veiligheid en de volksgezondheid.
- de beperking mag niet discrimineren oftewel moet voldoen aan de non-discriminatie eis.⁵⁵ Een beperking mag niet discriminerend zijn door binnenlandse aanbieders toe te laten en buitenlandse aanbieders die aan dezelfde eisen voldoen te weigeren.
- de beperking dient te voldoen aan de proportionaliteitseis oftewel niet verder gaan dan voor het behalen van het gestelde doel noodzakelijk is. Deze eis valt uiteen in twee aspecten. Ten eerste dient de beperking evenredig te zijn aan het te behalen resultaat. Hoe meer gewicht het te beschermen belang heeft, hoe zwaarder van aard een beperking mag zijn om toch als gerechtvaardigd beschouwd te worden. Ten tweede dient de beperking noodzakelijk te zijn. Een ernstige beperking is niet geschikt als om het belang te beschermen met een minder ernstige beperking volstaan kan worden. Lidstaten hebben een zeer ruime beoordelingsvrijheid om te bepalen wat noodzakelijk is om belangen te beschermen.

Bovenstaande eisen gelden voor economische activiteiten, waartoe ook kansspelen behoren. Daarnaast zijn er een aantal beleidsvrijheden die specifiek voor kansspelen gelden:

- een lidstaat heeft de beleidsvrijheid om te kiezen voor een monopolieregime, waarbij één aanbieder exclusieve rechten krijgt om een kansspel aan te bieden. Hoewel dit een beperking is wordt deze niet in strijd geacht met het VWEU-verdrag.⁵⁶
- het is niet per se strijdig om via een streng kansspelbeleid met gebruik van een vergunningstelsel kansspelen te kanaliseren om zo criminele activiteiten te voorkomen.⁵⁷
- vanwege het feit dat er bij online kansspelen geen direct contact is tussen aanbieder en speler brengen deze online kansspelen grotere risico's met zich mee. Deze grotere risico's rechtvaardigen verdergaande beperkingen dan bij fysieke kansspelen.⁵⁸
- bij kansspelen is het beginsel van wederzijdse erkenning niet van toepassing. Dit betekent dat een lidstaat niet verplicht wordt om een aanbieder toe te laten als deze aanbieder in een andere lidstaat hetzelfde kansspel rechtmatig aanbiedt.⁵⁹

Gelet op bovenstaande jurisprudentie is het restrictieve kansspelbeleid van Nederland niet snel strijdig met Europese regelgeving. Immers, er zijn veel mogelijkheden om op basis van de drie beleidsuitgangspunten beperkingen te rechtvaardigen en zelfs kansspelen te verbieden. Hoewel er wel voorwaarden gesteld worden om een rule of reason-exceptie te rechtvaardigen blijkt hier al snel aan voldaan te kunnen worden door als

⁵⁵ Eijsbouts e.a. 2006, p. 74-78

⁵⁶ HvJ EG 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa),

⁵⁷ HvJ EG 6 maart 2007, C-338/04 (Placanica)

⁵⁸ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 27

⁵⁹ HvJ EG 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa).

overheid te stellen dat dwingende redenen van algemeen belang beschermt worden. Het nieuwe in te voeren vergunningenstelsel lijkt dan ook weer een beperking die te rechtvaardigen is door de overheid. Behalve voldoen aan de rule of reason-exceptie voorwaarden lijken er weinig andere juridische normen vanuit Europees perspectief die beperkingen vanuit de overheid in de weg staan en de zeer grote beleidsvrijheid van de overheid verminderd.

§2.5.2. tegengewicht aan beleidsvrijheid

Toch is er de laatste tijd ook jurisprudentie ontwikkeld die de beleidsvrijheid van de nationale overheden verder inperkt, naast de eerder gestelde voorwaarden vanuit de rule of reason-exceptie. Een eerste aanzet om de beleidsvrijheid in te perken door strengere voorwaarden te stellen kwam vanuit het Gambelli arrest.⁶⁰ In dit arrest werd een “geschiktheids criterium” geformuleerd dat betekent dat de beperking geschikt moet zijn om het beoogde doel te waarborgen; het beoogde doel moet op samenhangende en stelselmatige wijze nagestreefd worden.⁶¹ Het is dus niet geoorloofd voor een lidstaat om een streng kansspelbeleid te voeren ter bescherming van de consument en tegelijkertijd de consument aan te sporen om deel te nemen aan kansspelen om op die manier de staatskas te vullen.⁶² Er kan dan geen beroep gedaan worden op een gerechtvaardigde beperking van het vrije verkeer van diensten omdat er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang. Daarnaast onderstreepte het Europese Hof van Justitie nogmaals dat er sprake is van discriminatie als het voor een buitenlandse aanbieder moeilijker is om in aanmerking te komen voor een vergunning dan voor een binnenlandse aanbieder.

Daarnaast is er een arrest gewezen dat eisen heeft gesteld aan de normering voor de vergunningverlening. De normen om in aanmerking te komen voor een vergunning dienen “objectief, niet discriminerend en vooraf kenbaar te zijn”.⁶³ Op deze manier kan de onpartijdigheid van de procedure gecontroleerd worden en kan willekeur uitgesloten worden.

Ten slotte is er recent een uitspraak gedaan door het Hof dat een aanvulling vormt op het eerder genoemde geschiktheids criterium. In dit arrest is de eis van “horizontale consistentie” neergelegd wat inhoudt dat niet alleen individuele spelsoorten maar ook onderdelen van het beleid op consistente wijze geregeld moeten worden.⁶⁴ Er kan dus niet langer voor een spelsoort een monopolie bestaan terwijl er voor een andere spelsoort met een groter verslavingsrisico, zoals krasloterijen en promotionele belspelen, een open markt bestaat. Dit betekent concreet dat er bij online poker geen plaats meer is voor een monopolistisch stelsel. Op basis van deze uitspraak heeft de staatssecretaris ook besloten om voor online kansspelen een transparant vergunningenstelsel in te voeren en niet vast te houden aan een vergunning voor één aangewezen rechtspersoon.

Kortom, de ontwikkeling in de jurisprudentie van een inperkende beleidsvrijheid van lidstaten is duidelijk zichtbaar. Het restrictieve beleid dient aan steeds meer voorwaarden te voldoen om de gestelde beperkingen als rechtmatig te bestempelen conform de arresten Gambelli,

⁶⁰ HvJ EG, 6 november 2006, C-243/0150 (Gambelli).

⁶¹ Langius 2008, p. 30

⁶² Littler, The Regulation of Gambling at an European level; the balance to be found, *ERA Forum*, 17 augustus 2007, p. 362

⁶³ HvJ EG 3 juni 2010, C-203/08 (Betfair).

⁶⁴ HvJ EG 8 september 2010, c-316/07 (Markus Stoss e.a.)

Betfair en Markus Stoss. Feit uit de arresten is dat consistentie en stelselmatigheid sleutelbegrippen zijn in de huidige visie van het EHvJ. Dit betekent dat als de overheid de online kansspelmarkt via een vergunningenstelsel wil gaan reguleren en daarmee te staatskas wil aanvullen, er wel rekening mee gehouden dient te worden dat er minder snel beperkingen als gerechtvaardigd beschouwd zullen worden. Dit blijkt uit het eerder genoemde Gambelli-arrest waarin bepaald is dat de overheid een eenduidig en consistent beleid moet voeren. Niet alleen het Nederlandse beleid maar ook recht en dan met name de Wok lijkt in strijd met Europese regelgeving. In 2006 heeft de Europese Commissie een ingebrekestelling gestuurd aan de Nederlandse overheid dat zij de Wok in strijd acht met het vrije verkeer van diensten.⁶⁵ Belangrijkste punt van kritiek was dat de Nederlandse overheid op grond van de Wok per kansspel maar één vergunninghouder toelaat. Buitenlandse aanbieders zouden op die manier geen kans maken op een vergunning. De Nederlandse overheid heeft zich bij monde van toenmalig Minister Donner verdedigd dat ten behoeve van een goede kanalisatie het noodzakelijk is om slechts één vergunninghouder toe te staan.⁶⁶ Toch lijkt de huidige regering van dit standpunt af te stappen en gehoor te geven aan de bezwaren vanuit de Europese Commissie. In de visie van het huidige kabinet wordt veel waarde gehecht aan het vrije verkeer van diensten en aan het feit dat de voorwaarden tot het voeren van een eigen beleid door het EHvJ steeds verder worden aangescherpt.⁶⁷

Voor Rockets zal dit betekenen dat bij het voeren van een liberaler beleid door een transparant vergunningenstelsel met voorwaarden te introduceren er minder vergaande beperkingen rechtvaardig zijn dan ten tijde van het restrictieve beleid. De overheid kan immers niet de staatskas spekken en tegelijkertijd een zeer restrictief beleid voeren ter bescherming van haar onderdanen. Dat is volgens het EHvJ niet te rechtvaardigen en in strijd met EU-recht.

⁶⁵ Kamerstukken II 2005-2006, 24557, nr. 74

⁶⁶ Kamerstukken II 2005/2006, 24557, nr. 74

⁶⁷ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 2

3. Online poker: een “status aparte”

In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke manier poker zich onderscheidt van andere kansspelen en de relevantie voor het reguleringsvraagstuk. In eerste instantie heeft de Adviescommissie van het Ministerie van Justitie geadviseerd om alleen poker online te reguleren. Naar nu blijkt is staatssecretaris Teeven voornemens om zelfs alle kansspelen online te gaan reguleren. Bij de regering heerst dus de gedachte om online kansspelen te gaan reguleren maar er is nog geen concreet wetsvoorstel gemaakt. Eerst zal er in de Tweede Kamer voldoende steun gevonden moeten worden voor de plannen van de staatssecretaris. Alleen de grote vraag van pokerspelers maakt regulering niet per definitie opportuun. Maar wat dan wel? Met welke argumenten kan Rockets tijdens het lobbyen de politiek adviseren in ieder geval online poker te reguleren middels een vergunningenstelsel en online poker legaal te maken? Wat onderscheidt poker van andere kansspelen?

§ 3.1 onderscheidend karakter online poker

Zoals eerder in de inleiding aangegeven speelt 66% van alle deelnemers aan online kansspelen poker. Gelet op het feit dat de overige kansspelen gemiddeld 8% halen heeft poker absoluut, maar zeker ook relatief de meeste deelnemers.⁶⁸ Daarnaast blijkt ook uit het onderzoek dat 17% van de deelnemers aan online poker dit via de website van PokerStars doen.⁶⁹ Zij hebben daardoor procentueel gezien het grootste aandeel en zijn daarmee marktleider in Nederland. Ook blijkt uit deze tabel dat er een duidelijke verdeling is tussen vier grote aanbieders die meer dan 50% in handen hebben van het marktaandeel en de overige aanbieders.

Zowel het grote aandeel van poker als de verdeling tussen grote en kleine aanbieders zijn te verklaren aan de hand van de aard van poker.⁷⁰ Poker heeft een aantal kenmerken waardoor het zich zichtbaar onderscheidt van andere kansspelen:

- poker wordt, in tegenstelling tot de meeste overige kansspelen, tegen andere spelers onderling en niet tegen een organisator gespeeld. De organisator heeft slechts een ondersteunende functie. Zij creëert de mogelijkheid voor spelers om tegen elkaar te spelen en krijgen daar een vergoeding voor. Pokerspelers zijn daarom in principe niet op zoek naar een goede organisator maar naar geschikte tegenspelers.
- met betrekking tot online kansspelen: omdat pokerspelers op zoek zijn naar andere spelers is internet relatief gezien belangrijker dan voor andere kansspelen. Daarnaast hebben pokersites een zogenaamd netwerkeffect.⁷¹ Naarmate er meer spelers zijn op een site wordt deze steeds aantrekkelijker en neemt de waarde van de site toe. Grote sites worden steeds groter en kleine sites kunnen moeilijk groeien.

⁶⁸ Zie tabel bijlage III

⁶⁹ Zie tabel bijlage IV

⁷⁰ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 40-41

⁷¹ Peitz & Waelbroeck, Piracy of digital products: a critical review of the theoretical literature, *Information economics and policy*, 2006, vol. 18, p. 461.

Poker en grootschalige internetsites passen bij elkaar en de Adviescommissie verwacht dat poker een groot deel van de online kansspelmarkt zal blijven uitmaken zodat regulering opportuun is.

§ 3.2 overige eigenschappen van poker die regulering opportuun maken

Na de onderscheidende aard van poker bekeken te hebben is het van belang om te kijken naar de eigenschappen van poker die regulering opportuun maken.⁷² Deze eigenschappen geven inzicht waarom de regering heeft besloten dat het opportuun is online poker te reguleren. Tevens zijn deze eigenschappen voor Rockets argumenten om de plannen van de regering om online poker te reguleren te onderbouwen en politiek draagvlak te creëren zodat er in ieder geval een vergunningstelsel ingevoerd gaat worden en online poker legaal wordt in Nederland. De eigenschappen van online poker die regulering opportuun maken zijn:

- Er wordt op internet maar één spelvariant (Texas Hold'em) op grote schaal gespeeld waarbij de spelregels wereldwijd hetzelfde zijn. Bij andere spelsoorten is de verscheidenheid veel groter en deze spellen zijn vaker aan verandering onderhevig.
- De belastingstructuur is eenvoudiger omdat de aanbieder van poker geen kansspelbelasting afdraagt. Doordat spelers onderling spelen zijn de inkomsten van de aanbieder niet gerelateerd aan de uitkomst van de spelen. Bij legalisering van poker staat de aanbieder geen afschrikwekkend vooruitzicht van 29% kansspelbelasting te wachten, een prettige bijkomstigheid!
- Op dit moment wordt poker legaal alleen aangeboden door Holland Casino en maakt poker slechts een klein deel van de bedrijfswinst uit. Het omzetverlies bij legalisatie van online poker is miniem, zeker vergeleken met legalisatie van andere online kansspelen waarbij het omzetverlies veel groter zal zijn. Dit zal op veel meer weerstand stuiten vanuit Holland Casino en speelhallen.
- Het reguleren en legaliseren van online poker zal er ook voor zorgen dat illegale live pokeractiviteiten afnemen. Er zullen waarschijnlijk meer live spelers overstappen naar online spelen als dit legaal wordt.⁷³
- Uit onderzoek blijkt dat het verslavingsgevaar bij poker lager ligt dan bij andere kansspelen.⁷⁴ De kleinere kans op verslaving maakt regulatie van online poker minder riskant dan van andere kansspelen.

Kortom, zowel de aard als de eigenschappen van poker legitimeren het voornemen om online poker te gaan reguleren volgens de Adviescommissie. Voor Rockets zijn dit ook argumenten om politiek draagvlak te creëren en ervoor te zorgen dat het voorstel van Teeven tot legalisatie van online kansspelen in ieder geval voor online poker gerealiseerd wordt. Daarnaast is het netwerkeffect voor Rockets van belang en zij zullen dan ook alles in het werk moeten stellen om ervoor te

⁷² Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 45-46

⁷³ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 45-46

⁷⁴ IVO *De kaarten op tafel; Verslag van een onderzoek naar aard, ernst en omvang van pokerverslaving in Nederland*, Rotterdam 2010

zorgen dat er op dat gebied bij de regulering van poker zo min mogelijk tot geen beperkingen worden gesteld. Toegang houden tot een internationaal netwerk, waardoor veel spelers tegen elkaar kunnen spelen, is van essentieel belang om te profiteren van het netwerkeffect. Enige voornemens vanuit de overheid om bij de regulatie de markt te beperken tot alleen binnen Nederland met alleen Nederlandse spelers druist in tegen de aard van poker en zal door Rockets afgeraden moeten worden!

4. Regulering middels een vergunningenstelsel

In dit hoofdstuk wordt weergegeven waarom huidige vergunningenstelsels niet voldoen en er een nieuw stelsel dient te komen dat specifiek gericht is op online kansspelen. Daarnaast wordt aangegeven welke juridische normen een voorgenomen vergunningenstelsel naar alle waarschijnlijkheid zal bevatten zodat de overheid aansluit bij haar eigen beleid en wetgeving, zowel nationaal als internationaal.

§ 4.1 huidige vergunningensystemen ongeschikt

In lijn met het restrictieve karakter van het Nederlandse kansspelbeleid dat door de jaren heen constant de nadruk op risico's van kansspelen heeft gelegd zijn bijna alle vergunningensystemen gebaseerd op monopolies. Door de Adviescommissie van het Ministerie van Justitie is onderzoek gedaan of ter legalisatie van online poker aangesloten kon worden bij bestaande vergunningensystemen.⁷⁵ Bij wetsvoorstel 30 362 werd ook al aangesloten bij het monopolieregime want toen wilde de overheid met een monopolistisch vergunningenstelsel alleen aan Holland Casino een vergunning verlenen om online kansspelen aan te bieden.

De Adviescommissie heeft echter geconcludeerd dat het voor één legale aanbieder die als nieuweling de markt betreed vrijwel onmogelijk is om een significant deel van de bestaande vraag te faciliteren. Er is in de loop der jaren een stabiele markt gevormd waarin de marktaandelen verdeeld zijn onder in het buitenland gevestigde aanbieders. Daarbij komt dat de aard van poker zoals eerder vernoemd juist grote, gevestigde aanbieders bevoordeelt. Het lijkt onwaarschijnlijk dat een nieuwe legale aanbieder ten opzichte van bestaande illegale aanbieders een zodanig marktaandeel weet te veroveren dat er sprake is van een succesvolle omzetting van illegaal naar legaal aanbod oftewel kanalisatie.

Daarnaast is er gekeken naar het vergunningenstelsel van speelautomaten maar dit stelsel lijkt ook niet geschikt. Het belangrijkste aspect in dat stelsel is de fysieke locatie van de speelautomaat en bij online poker is er juist geen fysieke locatie. Daarnaast worden vergunningen vooral op lokaal niveau verleend door de verschillende gemeenten terwijl het de voorkeur geniet dat regulering van online poker op nationaal niveau geregeld wordt. Dit vanwege het feit dat online poker een "grensoverschrijdend" karakter heeft en voor iedereen in de wereld toegankelijk is. Omdat elke lidstaat zelf haar kansspelbeleid mag bepalen is dat voor het reguleren van online poker op nationaal niveau.

De Adviescommissie acht bestaande vergunningensystemen niet geschikt voor regulering van online kansspelen. Ook Staatsecretaris Teeven heeft in zijn beleidsvisie van 19 maart 2011 aangegeven af te willen stappen om, ter beperking van de aan kansspel gebonden risico's, per kansspel maar één aanbieder toe te laten.⁷⁶ Door meerdere aanbieders toegang te verschaffen wil hij de marktwerking bevorderen wat resulteert tot concurrentie op de markt. Daarnaast wil hij voor online kansspelen een open en transparant vergunningenstelsel introduceren met strikte, op internet toegespitste voorwaarden die de bijzondere risico's van online kansspelen optimaal beperken.

⁷⁵ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 47-48

⁷⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 3

§ 4.2 inventarisatie in EU-landen

Voor het vormen van een vergunningenstelsel dat op online kansspelen is toegespitst, is voor de overheid naast het theoretische kader ook de werking van een vergunningenstelsel in de praktijk van belang. Om een beeld te vormen van deze praktijk is door de Adviescommissie onderzocht hoe omringende EU-landen de online kansspelen reguleren.⁷⁷ Veel van deze landen hebben reeds een wettelijk stelsel ingericht of zijn in een vergevorderd stadium met de implementatie. Bij de invoering van een stelsel in Nederland heeft staatssecretaris Teeven aangegeven te willen aansluiten bij internationale standaarden, zowel op het punt van het vergunningsstelsel als de normering. Nu volgt een korte uiteenzetting van de verschillende stelsels die in de overige EU-landen ingevoerd zijn, dan wel op korte termijn ingevoerd gaan worden.

Verenigd Koninkrijk-model

Er is sprake van regulering via een open vergunningenstelsel op basis van marktwerking. Er is geen limiet gesteld aan het aantal te verlenen vergunningen. Er worden zelfs aanbieders met vergunningen toegestaan die verleend zijn door andere jurisdicties. In het Verenigd Koninkrijk zelf verstrekt de Gaming Commission een vergunning aan de organisator. Deze heeft beleidsmatige, regelgevende en uitvoerende bevoegdheid op het gebied van kansspelen. Er zijn geen wettelijke regels om internetproviders of betaaldienstverleners te dwingen om internetverkeer dan wel betalingsverkeer te blokkeren. Ten aanzien van reclame bestaan er gedragscodes vanuit de kansspelmarkt.

Frans/Italiaans-model

Ook hier vindt de vergunningverlening voor online kansspelen plaats door een onafhankelijk bestuursorgaan. Het aantal vergunningen is niet aan een maximaal aantal gebonden. Door strenge voorwaarden bij de vergunning, hoge kosten en de aard van poker blijft het aantal aanbieders toch beperkt. Belangrijk kenmerk van dit model is dat de markt is afgebakend tot de landsgrenzen. Spelers uit beide landen hebben alleen toegang tot het landelijke netwerk en niet tot het internationale netwerk. Vanwege het feit dat beide landen groot zijn en veel spelers hebben is dat niet problematisch voor het bestaansrecht van online kansspelen. Illegale aanbieders worden aangepakt doordat er de wettelijke bevoegdheid is om internetproviders te dwingen internetverkeer met illegale sites te blokkeren. Daarnaast zijn ze in beide landen bezig met het introduceren van de mogelijkheid om betalingsverkeer omtrent illegale aanbieders te blokkeren.

Deens-model

De Deense kansspelautoriteit kan een vergunning verlenen aan een aanbieder voor online kansspelen. Er is geen maximum verbonden aan het aantal te verstrekken vergunningen. Er is een mogelijkheid gecreëerd om internetproviders en betaaldienstverleners te dwingen internetverkeer en betalingsverkeer ten gunste van illegale aanbieders te blokkeren. Kenmerk van dit model is dat er voor Deense spelers wel toegang is tot het internationale netwerk omdat de binnenlandse markt te beperkt is.

Belgisch-model

In dit model is de vergunning voor het aanbieden van online kansspelen gekoppeld aan de aanbieder van fysieke kansspelen. Er is in België geen monopolie voor het aanbieden van fysieke kansspelen maar er zijn

⁷⁷ Presidency Progress Report, *Legal framework for gambling and betting in the member states of the European Union*, 11 May 2010, EU Council 9495/10,

meerdere exploitanten die dit mogen doen. Alleen organisatoren die een fysieke aanbieder van kansspelen zijn komen in aanmerking voor een vergunning om online kansspelen aan te mogen bieden. Ook is er een wettelijke mogelijkheid geschapen om internetproviders te dwingen sites van illegale aanbieders te blokkeren. Voor het betalingsverkeer is dit tot nu toe nog niet mogelijk.

Zweeds-model

In Zweden is er een monopolie voor AB Svenska spel en deze mag online kansspelen aanbieden. Al het andere aanbod via internet is verboden maar er is geen wettelijke regeling om internet- of betalingsverkeer te blokkeren. Er is daardoor een grootschalig illegaal aanbod actief, vergelijkbaar met de situatie in Nederland op dit moment.

Gelet op de ontwikkeling in Europa blijkt er ook voor de vergunningverlening voor online kansspelen een grote verscheidenheid te zijn die gebaseerd is op de beleidsvrijheid van lidstaten. Toch ligt het in de lijn der verwachting dat Nederland haar model zal baseren op de Deense variant. In het regeerakkoord is afgesproken om via het verkopen van meerdere vergunningen de online kansspelmarkt te willen reguleren. Ook heeft staatssecretaris Teeven aangegeven af te willen stappen van de monopolie van Holland Casino bij het legaliseren van online kansspelen. Een stelsel op basis van het Zweedse-model is dus niet aannemelijk. Gezien de restrictieve grondslag van het kansspelbeleid lijkt het Verenigd Koninkrijk-model een stap te ver. De Nederlandse overheid wil de verantwoordelijkheid meer bij het individu leggen maar wil de risico's wel optimaal beperken. In Nederland is er altijd een monopolie geweest voor Holland Casino en daarom is het niet mogelijk om zoals in België is gedaan de vergunningverlening voor online kansspelen te koppelen aan meerdere fysieke aanbieders. Alleen opereren op de eigen markt zoals in Frankrijk en Italië is voor Nederland geen optie omdat deze veel te klein is. De regering wil met het verstrekken van vergunningen geld verdienen maar dan moet een vergunning wel interessant zijn voor een aanbieder. Op het moment dat er alleen nog maar in Nederland gespeeld kan worden zullen veel spelers afhaken en zal er minder gepokerd worden. Dan is het voor aanbieders niet interessant om een vergunning te bemachtigen en verdient de overheid er ook minder aan.

Daarnaast wil staatssecretaris Teeven conform het Deense model illegaal aanbod streng aanpakken door wettelijke bepalingen op te nemen om internet- en betalingsverkeer door illegale aanbieders uit het buitenland te kunnen blokkeren.⁷⁸ Hij heeft aangegeven gebruik te willen maken van de ervaringen van andere landen die een blokkering van internet- en betalingsverkeer uit het buitenland wettelijk geregeld hebben.

§ 4.3 ontwerp specifiek vergunningenstelsel voor online kansspelen

Op basis van de in paragraaf 4.1 genoemde conclusie dat er geen reeds bestaand vergunningenstelsel geschikt is om online poker te reguleren heeft de Adviescommissie geadviseerd een nieuw vergunningenstelsel te creëren. Dit nieuwe vergunningenstelsel zou specifiek op internet toegespitst moeten zijn en het daarmee mogelijk maken online kansspelen effectief te reguleren.

⁷⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 8

De regulering van online poker zal plaats moeten vinden binnen de ontstane situatie van een grootschalig illegaal aanbod. Deze omstandigheid bij legalisering heeft zich in het verleden één keer eerder voorgedaan. Dit speelde in 1985 in de speelautomatensector bij de invoering van de speelautomatentitel in de Wok.⁷⁹ Volgens de Adviescommissie zal de oplossing gevonden moeten worden in dezelfde richting als toen gebeurd is. Niet een nieuwe legale aanbieder in te markt zetten tegenover de bestaande illegale aanbieders, maar proberen om bestaande illegale aanbieders om te vormen tot legale aanbieders. De focus dient niet te liggen bij het aanbod maar bij de aanbieders van kansspelen door deze middels een vergunningenstelsel om te vormen van illegaal naar legaal. Wel adviseert de commissie om een grens te stellen aan de aard en aantal normen bij de omvorming omdat de aanbieders uit een situatie komen waarin er helemaal geen normen bestaan.

Voor online poker lijkt deze benadering ideaal want veel huidige “illegale” aanbieders zijn in andere landen grote, legale bedrijven met kansspelvergunningen. Daarnaast zal er, ter controle en zekerheid bij de vergunningverlening nadrukkelijk gelet worden op de integriteit en handelswijze van de eventuele toekomstige aanbieder.⁸⁰ En zoals eerder gezegd is een groot gedeelte van de online pokermarkt in handen van bestaande, gevestigde internationale aanbieders die vanwege het “netwerkeffect” alleen maar groter zullen worden.

Om de regulering te doen slagen is het verder van belang dat de markt alleen toegankelijk is voor aanbieders die een vergunning verkregen hebben. Er dienen wettelijke bepalingen te komen die het mogelijk maken om zowel internet- als betalingsverkeer van illegale aanbieders en betaaldienstverleners uit het buitenland te blokkeren.⁸¹ Alleen dan is online poker via legale aanbieders te reguleren en kan de overheid de risico's beperken. In een later stadium van deze scriptie zal er nader op dit aspect worden ingegaan.

Vervolgens heeft de Adviescommissie zich gebogen over de vraag over het aantal vergunningen. Dient deze gelimiteerd te zijn of niet? Redenerend vanuit het restrictieve beleid wordt gezegd dat er een limiet moet zitten op het aantal vergunningen. De kanalisatie mag niet verder reiken dan noodzakelijk is en het is niet de bedoeling om meer vraag naar online kansspelen te creëren. Ook speelt de vraag op welke manier toezicht en controle nog mogelijk is bij een ongelimiteerd aanbod.

Aan de andere kant wordt door instelling van een vergunningenstelsel voor onlinepoker het beleid minder restrictief en heeft de staatssecretaris aangegeven voor meer marktwerking te willen gaan.⁸² Dit is van belang vanuit de beleidsdoelstelling om de consument te beschermen omdat vanwege onderlinge concurrentie de consument enige keuzevrijheid heeft. Natuurlijk speelt ook het spekken van de staatskas hierbij een belangrijke rol.

In veel omringende EU-landen is gekozen voor een ongelimiteerd aanbod maar blijkt het aantal vergunninghouders toch beperkt.⁸³ Ten eerste komt dit door het eerder genoemde netwerkeffect dat er vanzelf voor zorgt dat er

⁷⁹ Kamerstukken II 1985-1986 19 266, nr. 1 en 2

⁸⁰ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 4-5

⁸¹ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 58-59

⁸² Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p.4

⁸³ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p.30-36

maar voor een beperkt aantal aanbieders plaats is op de kansspelmarkt voor een succesvol bestaan. Daarnaast worden er bij de vergunningverlening met betrekking tot heffingen en voorwaarden strenge eisen gesteld waar slechts een paar aanbieders aan kunnen voldoen.

Ten slotte speelt nog de vraag of de overheid de Nederlandse kansspelmarkt alleen wil open stellen voor Nederlandse spelers en netwerken of dat het ook mogelijk gemaakt wordt dat spelers gebruik kunnen maken van internationale netwerken. Voor Rockets is een open markt van vitaal belang en bij onderhandelingen met de overheid zal dit aspect dan ook besproken moeten worden. Immers, de kracht van online poker is de mogelijkheid om tegen andere spelers over de hele wereld te spelen. Hierdoor is er sprake van het eerdergenoemde netwerkeffect en kan Rockets een voorsprong behouden op andere aanbieders.

Kortom, er zijn een aantal aspecten waarover de overheid een keuze moet maken en waarvan het behoud van de open markt voor Rockets het meest belangrijk is. Naast de wijze van implementatie van het stelsel is het voor Rockets ook van belang op basis van welke normering de overheid normen stelt bij het verlenen van een vergunning.

§ 4.4 juridische normen vergunningenstelsel

Om de risico's van online kansspelen te beperken wil de overheid normen stellen bij het verlenen van een vergunning waaraan een aanbieder zich dient te houden. Hoe deze specifieke normen precies door de overheid geformuleerd gaan worden is logischerwijs niet te bepalen. Wel is aan te geven binnen welke normen er in ieder geval normen gesteld gaan worden om aan het kansspelbeleid en wetgeving te voldoen, de risico's van online kansspelen te beperken en een werkzame regulering te vormen.

Staatssecretaris Teeven is zich bewust van de bijzondere risico's van online kansspelen vanwege het laagdrempelige karakter en het ontbreken van direct contact tussen speler en aanbieder. Hij wil dat er op grond van een aantal normen specifieke voorwaarden gesteld worden die de risico's zo beperkt mogelijk maken. Voor deze normering, oftewel op grond van welke normen er normen gesteld zullen worden, zal aangesloten worden bij internationale standaardnormering.⁸⁴ Ook de Adviescommissie geeft aanbevelingen op grond van welke normen er normen gesteld moeten worden en ook deze zijn gebaseerd op internationale normering voor (online) kansspelen.⁸⁵

Deze internationale normering op het gebied van kansspelen, de standaard waarbij naar alle waarschijnlijkheid aangesloten zal worden, is neergelegd in CWA 16259. Dit is een CEN workshop agreement over de normering voor de kansspelindustrie.⁸⁶ CEN is het Europese comité voor normalisatie en standaardisatie. In dit convenant is door producenten, operators, kansspelautoriteiten, universiteiten en adviescommissies een leidraad geformuleerd voor Europese overheden die hun kansspelbeleid willen legaliseren en reguleren middels een vergunningenstelsel. Dit convenant is gevormd bij gebrek aan een Europees harmonisatiemodel voor de kansspelindustrie. Het document is opgesteld met de intentie dat mocht er in de toekomst een Europees harmoniseringsbeleid komen dat dit convenant dan als wetgevend model kan dienen.

⁸⁴ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 5

⁸⁵ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 51-52

⁸⁶ CWA 16259:2011

In dit convenant zijn een aantal concrete normen opgenomen waarbinnen in ieder geval normen gesteld moeten worden om de risico's van online kansspelen te beperken en te komen tot een werkzame regulering van de online kansspelindustrie. Deze concrete normen en noodzakelijke uitwerkingen zullen nu nader toegelicht worden zodat Rockets een beeld krijgt welke normen de overheid naar alle waarschijnlijkheid gaat stellen om de risico's van online kansspelen te beperken.

1. Bescherming van kwetsbare consumenten

Gezien de risico's van kansspelen in het algemeen en de bijzondere risico's van online kansspelen vanwege de laagdrempeligheid en gebrek aan controle is het niet verwonderlijk dat het convenant met deze norm begint. Deze norm ziet er vooral op toe om het risico op kansspelverslaving te beperken en de consument te wijzen op zelfbescherming en externe hulpinstanties. Kansspelverslaving wordt aan niemand opgedrongen maar er zijn wel maatregelen te nemen om de consument tegen zichzelf te beschermen.

Om invulling te geven aan deze norm en conform te handelen geeft het document een aantal voorwaarden.⁸⁷ Zo dient er op de homepage verwezen te worden naar een hulpverlenende instantie bij (mogelijke) kansspelverslaving. Ook moet er een link staan naar een pagina binnen de site van de aanbieder waarin deze aangeeft betrokken te zijn bij verantwoord spelen en te wijzen op manieren van zelfprotectie. Daarnaast dient er op de site een waarschuwing te staan dat deelname aan online kansspelen schadelijk kan zijn. De consument moet ten alle tijden online toegang hebben tot zijn account en moet zelf zijn speellimiet kunnen instellen. Ook moet de klantenservice van de aanbieder goed getraind zijn en weten hoe te handelen bij verslaving. Bij eventuele kredietverstrekking moet de aanbieder eerst toestemming krijgen van de kansspelautoriteit dan wel de vergunningverlener.⁸⁸

2. Preventie van spelen door minderjarigen

In Nederland is er sprake van een minimumleeftijd van 18 jaar om deel te mogen nemen aan legale kansspelen en bij fysieke locaties is deze eenvoudig te controleren op basis van een legitimatiebewijs. Echter, voor online kansspelen is dit een stuk lastiger te realiseren omdat er geen rechtsreeks contact is tussen aanbieder en speler.⁸⁹ Een online gegeven verklaring van de speler dat deze meerderjarig is volstaat niet want deze verklaring is niet te controleren.

Om aan deze norm te voldoen is het van belang dat zowel op de site van de aanbieder als in de algemene voorwaarden vermeld staat dat er sprake is van een minimumleeftijd om deel te mogen nemen aan online kansspelen. Bij de registratieprocedure op de site zal nogmaals duidelijk vermeld moeten worden dat spelen door minderjarigen verboden is. Bij de registratie moeten spelers minimaal hun naam, adres en geboortedatum opgeven. Het controleren en verifiëren van deze gegevens zal door middel van een formele procedure geregeld moeten worden waarbij zowel door de

⁸⁷ CWA 16259:2011, p. 13

⁸⁸ CWA 16259:2011, p. 13-14

⁸⁹ Broeders e.a., p. 65

aanbieder zelf als door een onafhankelijke derde partij controles uitgevoerd kunnen worden. Bij een onafhankelijke derde partij moet gedacht worden aan een offline registratielocatie waarbij de speler zich éénmalig offline dient te registreren en te legitimeren. Daarnaast is door als aanbieder samen te werken met erkende internetproviders de kwaliteit van het proces ter controle van de leeftijd gewaarborgd. Mocht een minderjarige speler geïdentificeerd worden moet de aanbieder een procedure hebben waarin beschreven staat hoe te handelen bij identificatie van een minderjarige speler. Ten slotte zullen aanbieders er alles aan moeten doen om minderjarigen zich niet aangesproken te laten voelen door advertentiecampagnes en worden er geen minderjarige afgebeeld ter promotie van de kansspelen.⁹⁰

3. Bestrijding van fraude en crimineel gedrag

Witwaspraktijken en financiering van terroristische organisaties zijn strafbare gedragingen die de overheid zeer hard bestrijdt en onder geen enkel beding wil faciliteren. Aanbieders worden verplicht om beleid te maken met betrekking tot Anti-Money laundering (AML) en combatting the financing of terrorism (CFT).⁹¹ Op alle niveaus van de aanbieder moeten signalen die wijzen op mogelijk crimineel gedrag van welke aard dan ook gedetecteerd worden. Daarnaast mag er geen contant geld gestort worden op de account. Er mag alleen via een betrouwbaar betalingsstelsel geld getransfereerd worden. In de algemene voorwaarden moeten bepalingen opgenomen worden op welke wijze het transfereren van geld tussen aanbieder en speler en spelers onderling plaatsvindt. Het AML- en CFT-beleid dient zo ingericht te worden dat verdachte transacties vastgelegd en gerapporteerd worden aan financiële opsporingsdiensten. Al het personeel van de aanbieder moet niet alleen verdachte transacties kunnen signaleren, maar ook verplicht en bewust gemaakt worden om deze transacties vast te leggen en te rapporteren.⁹²

4. Bescherming van privacy

Gezien de aard van het medium internet dat er eenvoudig en op grote schaal gegevens kunnen worden verzameld, vastgelegd en bekendgemaakt is het noodzakelijk om normen te stellen om de privacy van spelers te beschermen. Het opslaan van gegevens op een veilige manier is een zaak van maatschappelijk belang. De normering ziet dan ook niet zozeer op de techniek toe maar op de manier waarop met gegevens moet worden omgegaan.⁹³

Aan de speler dient vooraf bekendgemaakt te worden welke gegevens de aanbieder nodig heeft en voor welk doel de gegevens bestemd zijn. Daarnaast moet de aanbieder helder aangeven wanneer en waarom gegevens aan een derde beschikbaar gesteld worden en welke maatregelen er genomen worden om informatie af te schermen ter voorkoming van ongewilde openbaarmaking. Deze voorwaarde ziet in het bijzonder toe op creditcardgegevens die zeer goed afgeschermd moeten worden voor ongeoorloofd gebruik. Daarnaast moeten er in de algemene

⁹⁰ CWA 16259:2011, p. 15

⁹¹ CWA 16259:2011, p. 16

⁹² CWA 16259:2011, p. 16

⁹³ CWA 16259:2011, p. 17

voorwaarden bepalingen opgenomen worden met betrekking tot privacy. Hiermee moet de speler instemmen voordat de registratieprocedure voltooid kan worden. Ten slotte moeten alle medewerkers van de aanbieder een vertrouwelijkheidsverklaring tekenen waardoor het voor hen verboden is om gegevens van spelers op ongeoorloofde of ongewilde wijze in de openbaarheid te brengen.⁹⁴

5. Correct betalingsverkeer met spelers

Deze norm is gesteld zodat het betalingsverkeer aan strenge eisen voldoet op het gebied van betrouwbaarheid, veiligheid en snelheid.⁹⁵ Daarnaast moet de speler erop kunnen vertrouwen dat de aanbieder zijn betalingsverplichtingen altijd kan nakomen.

Er kan pas betalingsverkeer plaatsvinden als de registratieprocedure in zijn geheel is doorlopen. De aanbieder moet een spoedige en nauwkeurige afhandeling van transacties kunnen garanderen rekening houdend met de noodzakelijke verificatie bij betalingsverkeer. Hoe deze verificatieprocedure bij betalingsverkeer er concreet uit gaat zien is nader te bepalen in de normen bij een vergunning. De aanbieder dient in ieder geval te allen tijde te beschikken over voldoende middelen om tegoeden van spelers, lopende stortingen en prijzengelden te kunnen uitbetalen. Bij sluiting van een account door de aanbieder dient deze resoluut het aanwezige saldo uit te betalen aan de speler. Alle handelingen met betrekking tot het betalingsverkeer moeten opgenomen worden in de algemene voorwaarden zodat deze voor de speler vooraf kenbaar zijn.⁹⁶

6. Eerlijk spelverloop

Door normen te stellen bij deze norm moet het bij het aanbieden van kansspelen voor zowel de aanbieder als de speler onmogelijk zijn om vals te spelen.

Om te zorgen voor een volledig willekeurig patroon binnen het spelverloop moet de aanbieder gebruik maken van een Random Number Generator.⁹⁷ Dit stelsel zorgt doorlopend voor een toevallig verloop van het spel waardoor er door de aanbieder geen invloed op uitgeoefend kan worden. Bij online poker is dit van toepassing op de te krijgen kaarten maar niet op de beslissingen die de spelers nemen met deze kaarten. Voor het testen van producten op eerlijkheid en toevalligheid moet vooraf door de aanbieders een helder beleid gemaakt worden.⁹⁸ Virtueel spelmateriaal (zoals bij poker de speeltafel die op het scherm te zien is) moet afgebeeld worden in overeenstemming met de werking ervan in de praktijk. De spelregels moeten actueel en te allen tijde zichtbaar voor de speler zijn. Voor de rechtszekerheid kunnen spelregels nooit met terugwerkende kracht veranderd worden. Ook dient de aanbieder een stelsel te

⁹⁴ CWA 16259:2011, p. 17

⁹⁵ CWA 16259:2011, p. 18

⁹⁶ CWA 16259:2011, p. 18

⁹⁷ Random Number Generator is een elektronisch apparaat dat is gemaakt om een reeks te ontwikkelen van cijfers of symbolen zonder enig patroon.

⁹⁸ CWA 16259:2011, p. 19

introduceren dat zowel preventief als actief spelgedrag opspoort waarbij spelers onderling informatie uitwisselen om hun winstkans te vergroten.⁹⁹

7. Verantwoorde marketing

Bij legalisering zal het voor de aanbieders mogelijk zijn om reclame te maken voor hun product. Echter, de overheid wil met de regulering van online kansspelen niet een sterke groei van het aantal spelers bewerkstelligen. In het kader van beperking van de risico's van online kansspelen, dé reden voor het stellen van normen bij vergunningverlening, dient met het reclamebeleid voorzichtig te worden omgegaan.

Reclameadvertenties die beogen spelers aan te trekken moeten feitelijk juiste informatie bevatten en mogen dus niet onjuist dan wel misleidend zijn.¹⁰⁰ Geen enkele vorm van reclame mag gericht zijn op het aantrekken van minderjarige spelers en er mag geen reclame gemaakt worden in media waarmee vooral jongeren bereikt worden. Welke media dit specifiek is zal nader bepaald moeten worden door de overheid bij het opstellen van de normen bij vergunningverlening. Aanbieders mogen geen reclame maken over de mogelijkheid om met online kansspelen uit de financiële problemen te komen. De inhoud van reclameadvertenties zal altijd in overeenstemming moeten zijn met verantwoord kansspelgedrag en zal voor gebruik ter controle voorgelegd moeten worden aan de vergunningverlener. Ten slotte moet er bij gebruik van persoonlijke advertenties via de e-mail de mogelijkheid bestaan voor de consument om te weigeren de advertentie te openen.¹⁰¹

8. Een veilige operationele omgeving

Deze norm is door de opstellers van de CWA-normering samengevat in drie begrippen te weten “safe, secure and reliable”.¹⁰² De omgeving waarin de aanbieder opereert moet veilig en betrouwbaar zijn. Zo moet de aanbieder beschikken over personeel dat verstand van zaken heeft en verantwoordelijkheid kan en wil nemen voor bovenstaande normen en specifieke invullingen ervan. Noodzakelijke procedures om te voldoen aan de normen ter beperking van de risico's moeten gevormd en nageleefd worden in alle lagen van het bedrijf.

De aanbieder moet alle gegevens van transacties bewaren conform de eisen van de vergunningverlener. Deze gegevens moeten periodiek gecontroleerd worden door een externe accountant. Daarnaast moet op de website altijd de naam, adresgegevens en algemene voorwaarden van de aanbieder zichtbaar zijn.¹⁰³

Met betrekking tot veiligheidsnormen moeten er toegangsnormen komen waarbij alleen geautoriseerde personeelsleden toegang hebben tot gevoelige informatie en hardware zodat het risico voor schade door onbevoegden zo klein mogelijk is.¹⁰⁴ Daarnaast dient er bij alle informatiesystemen gebruik gemaakt te worden van virusscanners om

⁹⁹ CWA 16259:2011, p. 19

¹⁰⁰ CWA 16259:2011, p. 20

¹⁰¹ CWA 16259:2011, p. 20

¹⁰² CWA 16259:2011, p. 21-22

¹⁰³ CWA 16259:2011, p. 21-22

¹⁰⁴ CWA 16259:2011, p. 22-23

storingen te voorkomen. Voor het gebruik van informatiesystemen zal het personeel zich ook moeten identificeren zodat ze alleen toegang krijgen tot informatie waartoe ze bevoegd zijn.

Verificatie vindt plaats door gebruik te maken van een gebruikersnaam en een wachtwoord, alvorens ze kunnen deelnemen aan online kansspelen. Daarnaast moeten alle betalingen plaatsvinden in een beveiligde omgeving waarvoor cryptografische maatregelen ontwikkeld en gebruikt moeten worden.¹⁰⁵

Ook moet de aanbieder afspraken maken met de softwareprovider over back-up systemen zodat informatie veilig is en bij een ernstige storing nog steeds beschikbaar is. Daarnaast moeten er procedures opgesteld worden om software te wijzigen waarin in ieder geval bepaald is welk autorisatieniveau vereist is om de wijziging door te kunnen voeren.¹⁰⁶

Bovenstaande normering ter beperking van de risico's van kansspelen is naar alle waarschijnlijkheid de internationale standaard waarbij Teeven wil aansluiten met het introduceren van een vergunningstelsel.¹⁰⁷ Rockets heeft nu een indruk op basis van welke normen er normen gesteld worden ter beperking van de risico's van online kansspelen, de grondslag van het restrictieve karakter van het kansspelbeleid. Want ondanks het feit dat Teeven meer de nadruk op de keuze en verantwoordelijkheid van het individu wil leggen zal er bij de regulering aandacht gevestigd worden op het beperken van de risico's.¹⁰⁸ Deze indruk kan Rockets gebruiken bij het lobbyen en het voeren van gesprekken met de overheid om zo vroegtijdig invloed te kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het vergunningstelsel.

¹⁰⁵ CWA 16259:2011, p. 23

¹⁰⁶ CWA 16259:2011, p. 23

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 5

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11, p. 3

5. Handhaving en blokkering van illegaal aanbod

Zoals eerder besproken is online poker op dit moment verboden op basis van artikel 1 sub a Wok. Toch vindt er op grote schaal deelname aan online poker plaats in Nederland doordat handhaving binnen de strafrechtketen een lage prioriteit heeft.¹⁰⁹ Het Ministerie van Justitie zendt wel brieven naar kansspelaanbieders die illegaal diensten aanbieden op de Nederlandse markt. Daarin sommeert de overheid de aanbieders te stoppen maar bij het niet meewerken door de aanbieders vindt er geen strafrechtelijke vervolging plaats. Daarnaast is er weinig publieke verontwaardiging over het illegale karakter van online kansspelen. Ook is de kosten/baten verhouding niet gunstig bij het handhaven van illegale online kansspelen waardoor deze handhaving niet effectief is.¹¹⁰

Echter, het legaliseren en reguleren van online poker is alleen werkzaam als er effectieve handhaving plaatsvindt. Zowel tegen legale aanbieders op het naleven van vergunningsnormen als tegen het bestrijden van illegale aanbieders op basis van het verbod van artikel 1 sub a Wok. Voor Rockets is het van belang dat wil het bij legalisering de concurrentieslag winnen er effectieve handhaving plaatsvindt tegen illegaal aanbod.

§ 5.1 “verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht”

Bij het invoeren van een vergunningstelsel voor online kansspelen waarbij bescherming plaatsvindt door het stellen van normen en handhaving van deze normen is de aanwezigheid van een daadkrachtige toezichthouder noodzakelijk. Staatssecretaris Teeven is dan ook voornemens tot het instellen van een Kansspelautoriteit (hierna: Ksa). Dit is een gespecialiseerd bestuursorgaan dat de vergunningverlening gaat doen en de handhaving waarbij er gebruik gemaakt zal worden van een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium.¹¹¹ Hierbij moet gedacht worden aan de bestuurlijke boete, de last onder dwangsom en bestuursdwang. De bepalingen van de Wok en vergunningsnormen gaan dan primair bestuursrechtelijk gehandhaafd worden door de Ksa en het strafrecht zal alleen gebruikt worden als “ultimum remedium” in het geval van overtredingen van illegale aanbieders.¹¹²

De intensiteit van toezicht zal met de instelling van de Ksa toenemen, immers deze autoriteit gaat zich volledig toeleggen en specialiseren op het verlenen van vergunningen en het handhaven van de bijbehorende normen. Voor Rockets is het vooral van belang hoe de handhaving tegen illegaal aanbod geïntensiveerd gaat worden. Als zij een vergunning verkrijgen en legaal opereren is het voor behoud van het marktaandeel essentieel dat de concurrentie van illegaal aanbod zo minimaal mogelijk is.

§ 5.2 Blokkering illegaal aanbod

Naast de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van verbodsbepalingen uit de Wok tegen illegaal aanbod is de staatsecretaris van plan om in de Wok enkele specifieke verbodsbepalingen in te voeren om illegaal aanbod vanuit het buitenland intensiever te bestrijden.¹¹³ Immers, met het grensoverschrijdende karakter van online kansspelen en

¹⁰⁹ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 54-56
Broeders e.a. 2002, p. 38

¹¹⁰ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 54-55

¹¹¹ Kamerstukken II 2010-2011, nr.25 034, nr. 11, p. 8.

¹¹² Kamerstukken II 2008-2009, nr. 32 264, Nota van wijziging, p. 3

¹¹³ Kamerstukken II 2010-2011, nr.25 034, nr. 11, p. 8

de vestiging van illegale aanbieders in het buitenland is het niet eenvoudig om buitenlandse illegale aanbieders strafrechtelijk te vervolgen. Vanwege de vele raakvlakken met Europese regelgeving zijn de procedures tot vervolging van de illegale buitenlandse aanbieder zo ingewikkeld dat er vaak niet eens aan begonnen wordt.¹¹⁴

Deze nieuwe verbodsbepalingen zien toe op het verkeer tussen aanbieder en het Nederlandse publiek. Ze creëren voor de overheid de mogelijkheid om dit verkeer te blokkeren. Een buitenlandse illegale aanbieder is namelijk voor zijn relaties met spelers afhankelijk van in Nederland gevestigde wederpartijen. Het dataverkeer met de speler die in Nederland deelneemt aan het online kansspel verloopt via een keten van internetbedrijven maar eindigt bij een in Nederland gevestigde internetprovider. Op een soortgelijke manier lopen financiële transacties via een keten van financiële dienstverleners en eindigen deze ook bij een in Nederland gevestigde betaaldienstverlener. Ook reclameverkeer kan de speler alleen maar bereiken via media die gevestigd is in Nederland.

De Nederlandse overheid kan deze vormen van verkeer blokkeren door de Nederlandse bedrijven te verbieden data, geldstromen dan wel reclame door te geven van de illegale aanbieder. Op deze manier belet je de toegang tot de Nederlandse markt van de buitenlandse illegale aanbieder. Hoewel er nog geen wettelijke bepaling is die blokkering kan afdwingen heeft onlangs staatssecretaris Teeven samen met de Nederlandse vereniging van banken (NVB) een “zwarte lijst” gepubliceerd waar namen opstaan van illegale aanbieders van online kansspelen.¹¹⁵ Er wordt verwacht van de banken dat ze geen transacties meer verzorgen van en naar de illegale aanbieders op deze lijst. De mogelijkheid om dit wettelijk af te dwingen door het opnemen van aanvullende bepalingen in de Wok is het vervolg op deze gepubliceerde lijst.

Met deze bepalingen is het aspect dat veel illegale aanbieders in het buitenland gevestigd zijn niet langer een drempel om niet te handhaven. Voor Rockets zijn deze bepalingen om verkeer te blokkeren van belang omdat op deze manier de concurrentie van illegale aanbieders uit het buitenland geminimaliseerd kan worden. Een vergunning is alleen waardevol als illegaal aanbod uit het buitenland van de kansspelmarkt afgesneden wordt.

¹¹⁴ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, p. 55

¹¹⁵ ‘Banken krijgen zwarte lijst gokwebsites’, *De Gelderlander* 31 maart 2011

6. Conclusies

Nu er een analyse van de online kansspelmarkt gemaakt is wordt het tijd om de balans op te maken. Rockets heeft kennis genomen van de regeringsplannen om online kansspelen te gaan reguleren door middel van het invoeren van een transparant vergunningstelsel. Om vroegtijdig een bijdrage te kunnen leveren en mee te beslissen bij de totstandkoming van zo'n stelsel is in beeld gebracht aan welke normen het vergunningstelsel zal gaan voldoen.

Het Nederlandse kansspelbeleid is restrictief van aard en gebaseerd op de kanalisatiegedachte. Echter, er vindt wel een verschuiving plaats van een puur restrictief beleid naar een restrictief beleid waarbinnen er plaats is voor marktwerking. Heeft de overheid de afgelopen decennia de nadruk gelegd op het beperken van de risico's van kansspelen, in de huidige beleidsvisie wil staatssecretaris Teeven het accent op de verantwoordelijkheid van het individu leggen. Om meer aan te sluiten bij de tijdsgeest wil Teeven marktwerking in de online kansspelwereld introduceren en het totaalverbod op online kansspelen opheffen. Belangrijk is dat binnen dit meer liberale beleid de overheid wel degelijk controle wil houden gelet op het voornemen om een vergunningstelsel in te voeren. De overheid houdt daarbij vast aan de beleidsdoelstellingen door weliswaar niet de nadruk op de risico's van kansspelen te leggen maar ze ook zeker niet uit het oog te verliezen.

Op basis van de argumenten rondom de discussie over het feit of poker een kansspel dan wel een behendigheidsspel is, is te concluderen dat voorlopig in Nederland poker als een kansspel gezien wordt en daarmee onder de reikwijdte van de Wet op de Kansspelen valt. Deze wet is gebaseerd op het "nee, tenzij" beginsel en conform het restrictieve beleid is het op dit moment in Nederland verboden om online kansspelen aan te bieden. Door het introduceren van een vergunningstelsel voor online kansspelen is het nodig om de Wok te wijzigen en bepalingen op te nemen om deze vergunningverlening mogelijk te maken. Ook hier vindt een nuancering plaats: de wetgeving is niet langer gebaseerd op een "nee, tenzij" principe maar eerder op een "ja, mits" principe. Er wordt niet langer uitgegaan van een verbod tenzij je een vergunning bezit maar van een legalisering van online kansspelen middels een vergunning mits er aan bijbehorende normen wordt voldaan door de verkrijger van de vergunning.

In Europa is er een schommelbeweging te zien tussen restrictief beleid en beleid gebaseerd op marktwerking. De ene keer ligt de nadruk op beperking van de risico's ter bescherming van de consument, de andere keer ligt de nadruk meer op het voldoen aan de vraag en het verdienen van geld. Toch lijkt in de huidige tijd de nadruk en voorkeur steeds meer op een op marktwerking gebaseerd beleid te liggen waar de risico's beperkt worden door normen. Doordat op grond van het subsidiariteitsbeginsel elke lidstaat haar eigen kansspelbeleid met beperkingen hanteert ontstaat er een spanningsveld tussen deze restrictieve beperkingen en het vrije verkeer van diensten binnen de Europese kansspelmarkt. De lijn in de jurisprudentie van het EHvJ laat zien dat op basis van de rule of reason-exceptie beperkingen al snel gerechtvaardigd zijn en het restrictieve Nederlandse kansspelbeleid niet snel in strijd is met het VWEU. Echter, de laatste tijd ontwikkelt zich een tegenbeweging in de jurisprudentie die de beleidsvrijheid van nationale overheden steeds verder inperkt en beperkingen aan strengere voorwaarden moeten voldoen om als

gerechtvaardigd beschouwd te worden. Op basis van het Gambelli-arrest waarin gesteld is dat de beperking geschikt moet zijn om het beoogde doel na te streven is het voor de overheid niet mogelijk om enerzijds zeer restrictief beleid te voeren en anderzijds de staatskas te willen vullen. Er zal een balans gevonden moeten worden tussen het spekken van de staatskas en het stellen van beperkingen zodat deze rechtvaardig zijn in het licht van het VWEU verdrag.

Zowel de aard als eigenschappen van poker legitimeren volgens de Adviescommissie het voornemen van de overheid om online poker te legaliseren. De specifieke eigenschappen van poker zijn voor Rockets daadkrachtige argumenten om in gesprek met de overheid te adviseren in ieder geval online poker te reguleren middels een vergunningenstelsel. Bij poker wordt er niet tegen een organisator maar tegen andere spelers gespeeld. Daarnaast is het internet vanwege het beschreven netwerkeffect van relatief groot belang.

Huidige vergunningenstelsels zijn niet geschikt voor regulering van online poker. De meeste zijn gebaseerd op een monopolie en het lijkt voor een nieuwe aanbieder niet mogelijk een werkzaam marktdeel te veroveren ten opzichte van de bestaande aanbieders. Vanwege het subsidiariteitsbeginsel is er ook op het gebied van vergunningenstelsels grote verscheidenheid. Echter, gezien het huidige beleid en de benodigde grootte van de markt zodat de overheid geld kan verdienen aan de te verlenen vergunningen komt een vergunningenstelsel gebaseerd op het Deense model het meest in aanmerking. Vanwege de huidige marktaandelen zal een werkzame regulering van de online kansspelmarkt plaatsvinden door bestaande illegale aanbieders om te vormen tot legale aanbieders. Verder dient illegaal aanbod dan beter aangepakt te worden door internet- en betalingsverkeer te blokkeren. De overheid zal een keuze moeten maken of er een limiet komt aan het aantal vergunningen. Voor Rockets is het van vitaal belang of de overheid de Nederlandse speler toegang laat houden tot het internationale netwerk.

Voor het gebruik van juridische normen ter beperking van de risico's van kansspelen zal de overheid naar alle waarschijnlijkheid, conform de beleidsvisie van Teeven, aansluiten bij de internationale standaard. Deze standaard is het convenant CWA 16 259 waarin de standaardnormering voor de kansspelindustrie is neergelegd. Aan de hand van een achttal normen worden de risico's van kansspelen zo veel mogelijk beperkt met als doel tot een werkzame regulering te komen. Rockets weet nu vooraf binnen welke normen de overheid waarschijnlijk normen zal stellen om controle op de online kansspelsector te behouden. Deze controle is nodig om de risico's te beperken ter bescherming van de consument. In gesprek met de overheid is het aan Rockets om ervoor te zorgen vroegtijdig een bijdrage te leveren aan het proces rondom de totstandkoming van een vergunningenstelsel. Rockets weet nu in ieder geval binnen welke normen dit naar alle waarschijnlijkheid gaat plaatsvinden en kan zich hierop vooraf instellen.

Voor het slagen van de regulering is een effectieve handhaving noodzakelijk. Door het voornemen om een kansspelautoriteit in te stellen zal de controle door de overheid intensiever worden. Daarnaast is er het plan om bij de wijziging van de Wok aanvullende verbodsbepalingen op te nemen die illegaal aanbod bestrijden door het verkeer tussen aanbieders die in het buitenland gevestigd zijn en spelers in Nederland te blokkeren.

Nog voor het zomerreces van de Tweede Kamer wil de staatssecretaris met een wetsvoorstel komen ter regulering van online kansspelen. In de periode ervoor heeft hij aangegeven met belanghebbenden, waaronder Rockets, in gesprek te willen gaan om de visie van betrokken partijen te verkrijgen over de inrichting van een vergunningenstelsel. Nu Rockets weet binnen welke normen de overheid met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een vergunningenstelsel zal introduceren is het zaak voor Rockets om te bekijken hoe ze de invulling van deze normen d.m.v. specifieke normen kan en wil beïnvloeden ten gunste van het bedrijf. Rockets weet in ieder geval aan welke normen ze moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning en hun activiteiten in Nederland voort te kunnen zetten.

Bronvermelding

Geraadpleegde literatuur:

Broeders, Voermans, Prins, & Garnier, *Vergunningen op Internet; meer dan gokken op een handhaafbaar stelsel*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002

W.T. Eijsbouts, J.H. Jans, F.O.W. Vogelaar, *Europees Recht; algemeen deel*, European Law Publishing, Groningen 2006

J.C.A. Houdijk, *Publieke belangen in het mededingingsrecht*, Deventer: Kluwer 2009

N. Huls, *actie en reactie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009

M.B. Langius, *lexplicatie Wet op de Kansspelen*, Deventer: Kluwer 2008

A. Littler, 'The Regulation of Gambling at an European level; the balance to be found', *ERA Forum*, 17 augustus 2007

Kamerstukken:

Kamerstukken II 2002-2003, 24 036

Kamerstukken II 2005-2006, 30 362, nr. 3 MvT

Kamerstukken II 2005-2006, 30 362, nr. 4 Advies RvS

Kamerstukken II 2008-2009, 24 557

Kamerstukken II 2008-2009, 32 264

Kamerstukken II 2010-2011, 25 034

Jurisprudentie:

EHvJ EG 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler)

EHvJ EG 21 september 1999, C-124/97 (Laara)

EHvJ EG 21 oktober 1999, C-67/98 (Questore di Verona/Zenatti).

EHvJ EG 6 november 2006, C-243/0150 (Gambelli)

EHvJ EG 6 maart 2007, C-338/04 (Placanica)

EHvJ EG 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa)

EHvJ EG 3 juni 2010, C-203/08 (Betfair)

EHvJ EG 8 september 2010, C-316/07 (Markus Stoss e.a.)

HR 5 februari 1952, NJ 1952, 379

HR 21 december 1965, NJ 1966, 364

HR 3 november 1987, NJ 1988, 660

HR 3 maart 1998, NJ 1999, 59

HR 18 februari 2005, NJ 2005, 404

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

Elektronische bronnen:

<<http://www.rijksoverheid.nl>> → onderwerpen → kansspelen-en-kansspelbelasting → vergunningen-kansspelen → kansspelen-met-vergunning-voor-beperkt-aantal-partijen → pokeren **laatst geraadpleegd 12-5-2011**

<<http://www.lachambre.be>> → wetsontwerpen → zittingsperiode 52 → van 1999 tot 1900 → 1992 → dokument kamer 006 **laatst geraadpleegd 5-4-2011**

<<http://www.sp.nl>> → thema's → zorg → nieuwsberichten 2010 → legaliseren van softdrugs de verstandigste keuze **laatst geraadpleegd 10-5-2011**

<<http://www.pmct.nl>> → pokersymposium in Tilburg maart 2007 **laatst geraadpleegd op 11 mei 2011**

Publicaties:

Regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid 2010

Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van VVD en CDA, Bijlage sectie J Overig

Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via Internet 2010

Legalisatie van kansspelen via internet, augustus 2010

CEN Workshop Agreement 16259: 2011

CWA 16259: 2011 - Responsible remote gambling measures

Rapport College van Toezicht op de kansspelen 2007

Het gezicht van poker, Den Haag, 25 juni 2007, Bijlage II

Legal framework for gambling and betting in the Member States of the European Union Presidency Progress Report 2010

Legal framework for gambling and betting in the member states of the European Union, 11 May 2010, EU Council 9495/10

Rapport Schaldemose 2008

Verslag over de integriteit van online gokken, 2008/2215(INI)

Rapport IVO Addiction Research Institute 2010

De kaarten op tafel; Verslag van een onderzoek naar aard, ernst en omvang van pokerverslaving in Nederland, Rotterdam 2010