

Bijlage

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

Bijlage I

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum 19 maart 2011

Onderwerp Beleidsvisie kansspelen

1. Inleiding

Hierbij doe ik u, mede namens de staatssecretaris van Financiën, mijn visie op het kansspelbeleid toekomen. Met deze brief doe ik een herhaalde toezegging gestand.¹ De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft mij bij brief van 16 december 2010 verzocht aan te geven wanneer het wetsvoorstel ter algehele herziening van de Wet op de kansspelen bij de Kamer wordt ingediend. Voorts heeft de vaste commissie mij onlangs verzocht de Kamer zo snel mogelijk de toegezegde brief over kansspelen te sturen, opdat het wetsvoorstel tot instelling van de kansspelautoriteit (Ksa) daarna plenair kan worden behandeld. Met deze brief geef ik tevens gehoor aan beide verzoeken van de vaste commissie. Ik zie er naar uit de standpunten en argumenten van de leden van uw commissie te mogen vernemen.

2. Context

De afgelopen jaren is in Nederland een kansspelbeleid gevoerd met als doel de bestaande vraag naar kansspelen te leiden naar een door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod. Van oudsher liggen drie achterliggende doelstellingen aan het Nederlandse beleid ten grondslag: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Ik hecht er aan om op te merken dat elke deelnemer aan kansspelen dit ook doet vanuit de individuele verantwoordelijkheid. Dit heeft geresulteerd in een regime in de Wet op de kansspelen (Wok) waarbij het aanbieden van kansspelen is verboden, tenzij daarvoor op grond van de wet vergunning is verleend. Voor een aantal specifiek genoemde kansspelen kan ten hoogste één vergunning worden verleend. Voor bepaalde soorten loterijen, kleine kansspelen en speelautomaten voorziet de Wok in een minder beperkt regime. Aan vrijwel alle vergunningen is de verplichting verbonden (een deel van) de opbrengst af te dragen aan hetzij de Staat (staatsloterij, speelcasino's), hetzij goede doelen (overige). Uitzondering vormt het speelautomatenregime, waarbij de vergunninghouders voor eigen gewin opereren.

Voor kansspelaanbod via internet kent de Wok (nog) geen vergunningmogelijkheid. Dat betekent dat dergelijk aanbod nu, naar de letter van de wet, verboden is. Niettemin spelen jaarlijks enkele honderdduizenden Nederlanders mee op - niet in Nederland gereguleerde - kansspelsites, waarop onder andere poker wordt aangeboden. Handhaving op deze spelen blijkt in de praktijk problematisch. Een voorstel van het vorige kabinet om kansspelaanbod via internet via een wijziging van de Wok te reguleren kreeg uiteindelijk geen meerderheid in de Eerste Kamer. Verschillende Europese lidstaten hebben kansspelen via internet inmiddels gereguleerd (zoals Frankrijk, Italië, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden), of hebben een traject gestart om dit te realiseren (o.a. België en Denemarken).

Het aanbieden van kansspelen geldt als 'dienst' in de zin van het EG-verdrag. Beperkingen op het grensoverschrijdende dienstenverkeer zijn op grond van het verdrag niet toegestaan, tenzij sprake is van uitzonderingen in het verdrag of zoals geformuleerd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn jurisprudentie. Het Hof heeft in een aantal arresten geoordeeld dat lidstaten onder bepaalde voorwaarden een eigen beleid mogen voeren op het gebied van kansspelen (bijvoorbeeld door het aanhouden van een eigen vergunningstelsel). Deze voorwaarden worden echter steeds verder door het Hof aangescherpt. Zo heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat bepaalde beperkingen slechts geschikt zijn het doel waarvoor zij zijn ingevoerd – namelijk het bestrijden van gokverslaving - te bereiken, indien deze ertoe bijdragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt. Onlangs² heeft het Hof geoordeeld dat

wanneer de autoriteiten van een lidstaat voor een bepaalde kansspelvorm een monopolie hanteren, maar voor andere soorten kansspelen, die een groter verslavingsrisico kennen dan degene waarvoor een monopolie geldt, een expansiebeleid voeren, zij zich onder omstandigheden niet meer op de rechtvaardiging van het monopolie kunnen beroepen. Op grond van dit arrest wordt aangenomen dat niet alleen individuele spelsoorten maar ook onderdelen van het beleid op consistente wijze moeten zijn geregeld (de zogenoemde eis van 'horizontale consistentie'). Bij de verdere uitwerking van de in deze brief aangekondigde beleidsvoornemens zal hiermee rekening worden gehouden, wat onder meer inhoudt dat vergunningen niet altijd selectief kunnen worden verleend.

3. Regeerakkoord

Het regeerakkoord bevat twee afspraken over kansspelen. In de eerste plaats is afgesproken dat er meer geld vanuit loterijen ten goede komt aan de sport. Ten tweede is opgenomen dat (de veiling van) vergunningen voor (internet)kansspelen/loterijen vanaf 2012 ten minste 10 miljoen euro aan (structurele) inkomsten zullen genereren. In deze brief wordt aangegeven hoe aan deze twee afspraken op een effectieve wijze uitwerking zal worden gegeven.

4. Beleidsvisie

Ik wil ervoor zorgen dat Nederlandse burgers die willen deelnemen aan kansspelen dat op een veilige en verantwoorde manier kunnen doen. Al eeuwen lang beleven mensen wereldwijd plezier en (ont)spanning aan de wetenschap dat een kleine inleg mogelijk tot een grote prijs leidt. Moderne spelvormen zoals pokeren, al dan niet via internet, bieden mensen de mogelijkheid tot vrije tijdsbesteding. Ik ben van mening dat consumenten desgewenst moeten kunnen beschikken over een passend en attractief aanbod van kansspelen.

Tegelijkertijd acht ik het van belang dat kwetsbare groepen, waaronder jong volwassenen, zoveel mogelijk worden beschermd tegen het risico kansspelverslaving te ontwikkelen.

Waar in de vorige kabinetsperiodes vooral de risico's bepalend zijn geweest voor de invulling van het beleid, acht ik thans een meer eigentijdse benadering van dit beleidsveld wenselijk, waarin burgers en bedrijven in staat dan wel verplicht zijn hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

5. Uitgangspunten

a. De nagestreefde doelstellingen wil ik zoveel mogelijk bereiken door strikte regels te stellen (in wet en vergunningen) en goed toezicht op de naleving van die regels te houden. Ik wil niet altijd vasthouden aan het aan de huidige Wok ten grondslag liggende beginsel om, ter beperking van de aan kansspelen verbonden risico's, per kansspelcategorie slechts één vergunning toe te laten (monopolie). Daar waar de betrokken belangen dat toelaten, wil ik de marktwerking bevorderen door meer aanbieders toe te laten. Dit leidt tot concurrentie op de markt. Hierbij zijn consumenten gebaat, mits de te beschermen belangen op adequate wijze via regelgeving worden geborgd.

b. In de tweede plaats wil ik bevorderen dat vergunningen voor landelijke kansspelen in de toekomst op consistente, transparante en nondiscriminatoire wijze worden verleend. De in te stellen Ksa zal deze taak te zijner tijd gaan uitvoeren. De Ksa wordt tevens belast met het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving.

c. Vanuit de wens een ieder veilig en verantwoord aan kansspelen te kunnen laten deelnemen acht ik het in de derde plaats wenselijk om kansspelvormen waarin de Wok nu (nog) niet voorziet en waaraan wel duidelijk behoefte bestaat bij de consument – zoals kansspelen via internet – wettelijk te reguleren.

Hieronder zal ik aangeven tot welke concrete maatregelen deze gewijzigde visie leidt en welke consequenties een en ander heeft voor de Wok. Daar waar de aangekondigde maatregelen raakvlak hebben met andere beleidsterreinen, zijn deze – voorzover relevant - afgestemd met de desbetreffende ministeries.

6. Monopolies

Voor een aantal met name genoemde kansspelcategorieën kan op grond van de Wok (slechts) één vergunning worden verleend. Gelet op het uitgangspunt de aan kansspelen verbonden risico's te beperken door het stellen van regels en uitoefenen van toezicht - en niet door het aantal aanbieders te beperken, zal ik de mogelijkheden onderzoeken meer marktwerking in te voeren bij de instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator en speelcasino's. Bij Holland Casino zal ook het

pseudo-staatsaandeelhouderschap onderwerp van onderzoek zijn. Op de regulering van loterijen, waaronder het monopolie van de Staatsloterij, ga ik hierna separaat in.

7. Kansspelen via internet

Bij brief van 30 augustus 2010 heeft de toenmalige minister van Justitie het eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet aan de Kamer gestuurd³. De commissie adviseert alleen (een deel van) het huidige illegale pokeraanbod te reguleren via een vergunningstelsel. Verder adviseert de commissie de nieuw uit te geven vergunningen via een transparante gunningprocedure te verlenen en meer werk te maken van de handhaving van de Wok door illegaal aanbod te bestrijden. De commissie baseert haar advies alleen poker te reguleren op onderzoeksgegevens, waaruit zou blijken dat het overgrote deel van het illegale kansspelaanbod via internet bestaat uit poker.

Zoals het rapport ook schetst hebben verschillende Lidstaten van de Europese Unie reeds een wettelijk stelsel ingericht voor het aanbieden van kansspelen via internet of zijn zij in een vergevorderde fase van implementatie van een stelsel. Zo is in Frankrijk de mogelijkheid geschapen vergunningen te verlenen voor het online aanbieden van poker, sportweddenschappen en weddenschappen op paarden. De Italiaanse kansspelautoriteit kan vergunningen verlenen, onder andere voor poker via internet. Daarnaast is Denemarken van plan wetgeving in te voeren die voorziet in het verlenen van vergunningen voor het online aanbieden van bepaalde sportweddenschappen en van casinospelen (waaronder poker). Hierbij is het maximaal aantal te verlenen vergunningen niet gekwantificeerd. In België wordt wetgeving voorbereid die het mogelijk maakt dat de exploitanten van wedwinkels, speelhallen en casino's hun producten ook aanbieden op internet.

Ik heb met veel interesse kennisgenomen van het rapport van de commissie; het rapport bevat een aantal nuttige suggesties. Niettemin heb ik enige twijfel over het advies voor zover dit ziet op het uitsluitend reguleren van online poker. Uit een door Regioplan Beleidsonderzoek uitgevoerd onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen⁴ blijkt dat het aantal deelnemers aan illegale kansspelen via internet weliswaar voor een groot deel bestaat uit pokeraars, maar dat er ook een substantieel aanbod is van (andere) casinospelen, sportweddenschappen en bingos. Ik ben dan ook voornemens niet alleen online poker maar ook andere spelvormen te reguleren. Door middel van een openbare en transparante procedure zullen vergunningen

estelde voorwaarden voldoen. Daarbij wordt rekening gehouden met de integriteit en handelwijze van geïnteresseerde partijen, de verhouding tussen fysiek en online kansspelaanbod en de afspraak in het regeerakkoord. Ik ben mij ervan bewust dat kansspelen via internet, mede gelet op de laagdrempeligheid en het ontbreken van direct contact tussen deelnemer en aanbieder c.q. medespelers, bijzondere risico's met zich mee kunnen brengen, met name op het vlak van de kansspelverslaving. In de regelgeving zullen bijzondere waarborgen worden gesteld op het gebied van bescherming van kwetsbare spelers, het tegengaan van deelname door minderjarigen, bestrijding van frauduleus en crimineel gedrag, een betrouwbaar en snel betalingsverkeer, een eerlijk spelverloop, verantwoorde marketing en een veilig en betrouwbare operationele omgeving. Er zal worden aangesloten bij internationale standaarden op dit gebied.

8. Loterijstelsel

Onlangs hebben de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën hun onderzoek naar de herinrichting van het loterijstelsel en de invoering van transparante gunningprocedures afgerond. De ministeries hebben zich laten bijstaan door economische en juridische adviseurs. Deze adviseurs hebben de economische en juridische consequenties van een aantal scenario's in kaart gebracht. De eerste variant is een stelsel met twee vergunningen: één vergunning voor een goede doelenloterij⁵ en één vergunning voor een prijzenloterij⁷. De tweede variant is een stelsel van – in ieder geval – enkele vergunningen voor goede doelenloterijen en – mogelijk – één of meer vergunningen voor prijzenloterijen. Gelet op de in deze brief beschreven beleidsuitgangspunten, heeft de laatste variant mijn voorkeur.

Ik ben dan ook voornemens een vergunningstelsel voor loterijen in te richten waarbij:

- a. sprake is van een nader te bepalen aantal vergunningen voor loterijen die een substantieel deel van de inleg afdragen aan goede doelen;
- b. de vergunningen voor goede doelen loterijen en de lotto via een transparante

gunningprocedure worden verleend;

c. voor een prijzenloterij nader onderzocht wordt in hoeverre het voor de borging van het publieke belang en vanuit zakelijk perspectief noodzakelijk en/of wenselijk is om het pseudo-staatsaandeelhouderschap in de Staatsloterij te handhaven en – indien privatisering opportuun is - op welke wijze één of meerdere vergunningen voor prijzenloterijen transparant worden gegund;

d. voor kleine non-profitloterijen een open vergunningstelsel wordt ingevoerd. Omdat de Wok geen voorschriften bevat over de wijze waarop vergunningen worden verleend, zal ik een voorziening doen opnemen voor de transparante gunning van vergunningen.

Omdat ik de bestaande en toekomstige vergunninghouders voldoende tijd wil geven zich op de nieuwe situatie voor te bereiden, heb ik besloten vergunningen binnen het huidige stelsel alleen nog af te geven met 31 december 2014 als einddatum. Een eventueel nieuw stelsel zal derhalve niet eerder dan 1 januari 2015 ingaan. Bij de verlening van vergunningen volgens de nieuwe systematiek zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met de financiële belangen van goede doelenorganisaties bij de opbrengst uit loterijen.

Het door middel van kansspelen werven van fondsen voor goede doelen is als zodanig geen doelstelling, maar wel een neveneffect van het kansspelbeleid. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie laat dit ook toe. Ik houd dan ook vast aan de afdrachtverplichting aan het algemeen belang (ofwel de Staat, ofwel goede doelen).

9. Sport

In het regeerakkoord heeft het kabinet zich voorgenomen meer geld vanuit de kansspelen te doen toevloeien aan de sport. In de afgelopen maanden is een aantal scenario's uitgewerkt langs welke weg dit te realiseren zou zijn. Ik acht het onwenselijk om meer geld voor de sport ten koste te laten gaan van andere goede doelen. Ik overweeg deze doelstelling uit het regeerakkoord te realiseren door een combinatie van maatregelen.

De eerste mogelijkheid is bij de Staatsloterij het percentage van de inleg dat aan prijzen wordt uitgekeerd te verlagen, zodat het vrijkomende bedrag – via de begroting – ten gunste kan komen van de sport. In overleg met de Staatsloterij en het ministerie van Financiën wordt onderzocht welke gevolgen een eventuele verlaging van het prijzengeld kan hebben op de omzet van de Staatsloterij en de afdracht aan de Staat. Tevens worden alternatieve oplossingen onderzocht die behulpzaam kunnen zijn voor de realisatie van genoemde doelstelling uit het regeerakkoord. Voor beide geldt het uitgangspunt dat ze geen budgettaire risico's voor de Staat mogen opleveren.

Een andere maatregel die ik verder zal uitwerken is het toestaan van een beperkt aantal extra trekkingen bij andere vergunninghouders. Zo zal De Lotto bij een kleine verhoging van het aantal trekkingen in staat zijn een wekelijkse Euro Jackpot te organiseren, waarvan de opbrengst ten goede kan komen aan de sport.

Een deel van het geld dat via de kansspelen beschikbaar komt voor de sport zal worden ingezet voor het veiliger maken van de sport. Dit zal samen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport nader worden uitgewerkt.

10. Poker op fysieke locaties

Zoals reeds door de toenmalig minister van Justitie in zijn brief van 4 augustus 2009 is aangegeven wordt poker, buiten het legale aanbod van Holland Casino om, via het illegale circuit beoefend. Hierbij gaat het om illegaal aanbod via internet en op fysieke locaties. Zoals hiervoor reeds aangegeven ben ik voornemens in de behoefte aan het spelen van poker via internet te voorzien door middel van het inrichten van een vergunningstelsel. Verder zie ik mogelijkheden om kleinschalig pokeraanbod op fysieke locaties te regelen op gemeentelijk niveau, vergelijkbaar met de wijze waarop de zogenoemde kleine kansspelen in de Wok zijn geregeld.

11. Speelautomaten

Medio 2008 heeft het toenmalige kabinet aangegeven bereid te zijn compenserende maatregelen te treffen om de lastenverzwaring voor de speelautomatenbranche als gevolg van de wijziging van het belastingregime voor kansspelautomaten enigszins te verlichten. Om deze compensatie te bewerkstelligen heeft de toenmalige minister van Justitie in overleg met de branche een ontwerpbesluit tot wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 opgesteld, dat strekt tot de invoering van nieuwe klassen kansspelautomaten, een cashless play systeem in speelautomatenhallen en betaling door middel van papiergeld en handpay in de horeca en speelautomatenhallen. Alhoewel de Raad van State begin dit jaar een kritisch advies over het ontwerpbesluit heeft

uitgebracht wil ik vasthouden aan de invoering van het ontwerpbesluit. Daartoe wordt op mijn departement een nader rapport voorbereid. Vervolgens zal het ontwerpbesluit opnieuw aan de orde worden gesteld in de ministerraad. Om de regelgeving ten aanzien van speelautomaten bestand te maken tegen toekomstige ontwikkelingen en om de efficiency en effectiviteit te verhogen ben ik voornemens de vergunningverlening ten aanzien van speelautomaten zoveel mogelijk techniekonafhankelijk te maken. Daarbij zal ik ook het toezichtstelsel moderniseren. Ook wordt gestreefd naar een aanzienlijke kostenreductie voor de sector.

12. Promotionele kansspelen (waaronder belspellen)

Op 1 januari 2006 is de Gedragscode Promotionele Kansspelen in werking getreden. Op grond van de gedragscode is het toegestaan zonder vergunning promotionele kansspelen aan te bieden, mits voldaan wordt aan de in de gedragscode gestelde voorwaarden. Promotionele kansspelen zijn kansspelen die mogen worden aangeboden ter promotie van een organisatie, product of dienst. Dit specifieke regime voor promotionele kansspelen loopt vooruit op een toekomstige wijziging van de Wet op de kansspelen.

In 2009 is de gedragscode geëvalueerd. Naar aanleiding van de evaluatie zal de gedragscode op enkele punten worden verduidelijkt. Eén van de punten waarop de code zal worden aangepast is de regeling met betrekking tot de in rekening te brengen communicatiekosten. Ik neig ernaar in de code op te nemen dat alleen de werkelijke communicatiekosten in rekening mogen worden gebracht, met een maximumtarief van tussen 40 en 45 eurocent. Deze oplossing heeft de steun van het Openbaar Ministerie. Een variant is de bepaling dat alleen de werkelijke exploitatiekosten in rekening mogen worden gebracht, met een maximumtarief van 40 cent. Deze variant heeft als voordeel dat zij de omoeporganisaties meer ruimte biedt – exploitatiekosten kunnen relatief eenvoudig worden aangetoond – en tegelijk lage kosten voor de consument met zich meebrengt.

Tot slot is het mogelijk een bepaling in te voeren op grond waarvan een forfaitair bedrag – van bijvoorbeeld 40 cent – in rekening mag worden gebracht voor de vergoeding van kosten. Een dergelijke oplossing is duidelijk en transparant, zowel voor aanbieder, toezichthouder als consument. Het Openbaar Ministerie heeft echter vanuit handavingsperspectief bedenkingen bij deze werkwijze.

13. Toezicht en handhaving

Een (vergunning)stelsel voor al dan niet via internet aangeboden kansspelen, waarbij het te bereiken beschermingsniveau wordt bewerkstelligd door het stellen van (strikte) regels en het houden van toezicht op de naleving van die regels (en niet door per spelcategorie het aantal aanbieders te beperken), veronderstelt de aanwezigheid van een daadkrachtige toezichthouder. Het wetsvoorstel tot instelling van de Ksa, dat op dit moment in behandeling is bij uw Kamer, voorziet in de totstandkoming van een daadkrachtige toezichthouder. Naar verwachting zal de Ksa op 1 januari 2012 van start gaan. De Ksa krijgt als taken: het afgeven van vergunningen, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving en de handhaving daarvan. De Ksa krijgt de beschikking over een effectief bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium, waaronder de bestuurlijke boete, de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Indien nodig zal het strafrecht als "ultimum remedium" - vermoedelijk in een gering aantal situaties - worden ingezet.

Ik verwacht dat de Ksa, doordat zij kan beschikken over de genoemde bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten, goed in staat zal zijn toezicht te houden op de Wok en de vergunningen. Niettemin zal ik bij de voorbereiding van het voorstel tot wijziging van de Wok (in verband met de regulering van kansspelen via internet) bezien of het wenselijk en mogelijk is aanvullende bepalingen op te nemen die een betere aanpak van illegaal kansspelaanbod via internet mogelijk maken. Ik denk in dat verband aan het opnemen van verbodsbepalingen voor het doen van betalingen aan of het ontvangen van betalingen van exploitanten van illegale kansspelen via internet, voor het maken van reclame voor illegale kansspelsites en voor Internet Service Providers om gegevens over illegale kansspelsites te vermelden of door te geven. Ik zal daarbij gebruik maken van de ervaringen die enkele landen om ons heen op dat gebied hebben opgedaan.

Ten slotte verwacht ik dat een vergunningstelsel dat is toegespitst op de vraag in de markt de bereidheid tot spontane naleving van de regelgeving sterk vergroot.

14. Gevolgen voor de wetgeving

De in deze brief aangekondigde beleidsvoornemens zullen, nadat deze nader zijn uitgewerkt, hun beslag krijgen in de Wok. Daarbij zal de volgende fasering worden aangehouden.

Instelling Ksa

Het voorstel tot wijziging van de Wok in verband met de instelling van de Ksa ligt momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer. Ik hoop dat het wetsvoorstel voor de zomer in de Tweede Kamer en in het najaar in de Eerste Kamer wordt behandeld. Vervolgens kan de Ksa per 1 januari 2012 van start gaan.

Regulering kansspelen via internet en invoering transparante gunningprocedures

Ik acht het wenselijk op korte termijn een vergunningstelsel voor kansspelen via internet, eventueel aangevuld met bepalingen die de handhavingsmogelijkheden met betrekking tot illegaal kansspel aanbod via internet vergemakkelijken, tot stand te brengen. Een dergelijk stelsel zal worden gerealiseerd door middel van een tussentijdse wijziging van de Wok. Tevens zal deze wijziging worden benut om een voorziening te treffen voor de toepassing van transparante gunningprocedures bij vergunningen voor (landelijke) goede doelenloterijen. Ik verwacht in het najaar een wijzigingsvoorstel ter advies voor te leggen aan de Raad van State.

Algehele herziening van de Wet op de kansspelen

Een aantal van de in deze brief aangekondigde maatregelen leiden (mogelijk) tot een ingrijpende wijziging van het in de Wok vervatte vergunningstelsel. Dit geldt achtereenvolgens voor het aangekondigde onderzoek meer marktwerking bij de instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator en speelcasino's te bewerkstelligen – dat mogelijk tot een meer open vergunningstelsel voor deze kansspelsoorten leidt – het onderzoek naar privatisering van de staatsloterij, de herziening van de speelautomatenregelgeving en de regeling van (kleinschalig) poker op gemeentelijk niveau. Al deze wijzigingen zullen worden gerealiseerd via een algehele herziening van de Wok. Bij de inrichting van een nieuw stelsel zullen ook fiscale aspecten worden gezien en zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met de in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie gestelde criteria met betrekking tot 'horizontale consistentie' van beleid.

15. Tot slot

De manier waarop het kansspelbeleid wordt ingevuld wordt in de komende jaren integraal vernieuwd. Ik realiseer mij dat kansspelen bijzondere eigenschappen hebben en dat spelers, bestaande vergunninghouders, mogelijk nieuwe aanbieders en maatschappelijke organisaties allen belang hebben bij een kansspelmarkt waarop spelers op een gezonde en veilige manier kunnen spelen. Ik zal al deze belanghebbenden dan ook nadrukkelijk in de verdere uitwerking van het beleid betrekken.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Bron: Kamerstukken II 2010-2011, 25 034 nr. 11

Bijlage II

Wetsvoorstel 30 362: Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet

Memorie van Toelichting

4. WAARBORGEN BIJ KANSSPELAANBOD VIA INTERNET

4.1. Waarborgen voor preventie van kansspelverslaving

Eén van de doelstellingen van het kansspelbeleid is het tegengaan van kansspelverslaving. Om kansspelverslaving bij kansspelen via internet op een effectieve wijze tegen te gaan worden de volgende waarborgen voor preventie van kansspelverslaving voorgesteld: registratie van de speler, digitale monitoring van het speelgedrag, speellimieten en maximale inzetten per spel, signaleringen en entreeverboden, betrokkenheid van preventie-instituten en leeftijdsbegrenzing.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag om, waar nodig, deze onderwerpen in de vergunningvoorwaarden nader uit te werken.

4.1.1. Registratie van de speler

Voordat een speler een kansspel via internet kan spelen, zal hij zich eenmalig off-line dienen te registreren. In de vergunningsvoorwaarden zal worden neergelegd dat registratie door middel van het tonen van een geldig legitimatiebewijs in de zin van de Wet op de identificatieplicht bij één van de vestigingen van de vergunninghouder of, indien daartoe door de vergunninghouder een overeenkomst gesloten wordt, bij een andere instelling zoals een bank of een postkantoor, dient plaats te vinden. Tevens dient de speler een emailadres over te leggen. Vervolgens krijgt de speler een inlognaam en een password. Hiermee kan de speler zich aanmelden op de kansspelsite. De geregistreerde speler krijgt een speelrekening, waarop hij speelgeld kan storten. Bij de registratie dient de speler een eenmalige elektronische storting op de speelrekening te verrichten vanaf een Nederlands bankrekeningnummer, die op naam van de speler staat. Deze bankrekening zal vervolgens exclusief gekoppeld worden aan de speelrekening.

4.1.2. Digitale monitoring van de speler

De vergunninghouder zal in de vergunning verplicht worden om het speelgedrag van spelers te monitoren om probleemgedrag tijdig te kunnen opmerken. In de praktijk zal de monitoring neerkomen op het registreren van de bedragen die de speler overmaakt naar zijn speelrekening, de frequentie waarmee hij de kansspelsite bezoekt over een bepaalde periode en de overschrijding van de eigen speel- en verlieslimieten.

4.1.3. Speellimieten en maximale inzetten per spel

De vergunninghouder zal verplicht worden om de spelers van kansspelen via internet een zelf te bepalen maximum speellimiet per week te laten instellen. Dit vanuit de gedachte dat de speler beschermd dient te worden beschermd tegen kansspelverslaving en al te extreme verliezen. De speellimiet is het maximumbedrag dat de speler per week van zijn reguliere rekening naar zijn speelrekening kan overmaken. In de vergunning zal worden opgenomen dat hiervoor een voorziening in de software getroffen dient te worden. Tevens zal in de vergunning worden opgenomen dat de software een voorziening bevat om de speler een zelf te bepalen verlieslimiet, per dag in te stellen. Onder verlieslimiet wordt verstaan: het bedrag dat de speler per dag in totaal wil verliezen. Indien de speler zijn grenzen overschrijdt, zal de vergunninghouder hem hierop aan dienen te spreken. Voor de zogenaamde jeugdige spelers, de spelers tussen 18 en 23 jaar, zullen extra waarborgen dienen te gelden. Voor deze groep spelers zal in de vergunning een maximum aan de speellimiet worden gesteld. De vergunninghouder zal in de software een voorziening dienen te treffen waardoor het bedrag dat de jeugdige speler maximaal per week naar zijn speelrekening kan overmaken wordt beperkt. Voorts zal voor alle spelers het per spel in te zetten bedrag aan minima en maxima worden gebonden. De hoogte van de inzet per spel zal nader worden uitgewerkt in de vergunning.

4.1.4. Signaleringen en speelverboden

In de vergunningvoorwaarden zal worden opgenomen dat bij excessief speelgedrag van de speler van de kant van de vergunninghouder een signalering aan de speler dient te worden gegeven. In de software zal hiertoe een voorziening getroffen dienen te worden. Om de speler op zijn speelgedrag te kunnen aanspreken moet hij, voordat hij de eerste keer kan gaan spelen een aantal vragen beantwoorden om zijn persoonlijke profiel vast te leggen. Daarnaast zal hij zijn zelf gekozen speel- en verlieslimiet dienen in te stellen. Indien aan de hand van de speelgegevens blijkt dat de speler zijn eigen norm overschrijdt, wordt hij hierop aangesproken en zal hij voor de keuze worden gesteld of hij wel of niet verder wil spelen. Indien de speler bij herhaling zijn eigen normen overschrijdt, zal hij worden gewaarschuwd voor de risico's van kansspelverslaving en zal hij in de gelegenheid gesteld kunnen worden om on-line een test te doen die hem in staat stelt inzicht te krijgen in hoeverre de kansspelverslaving een bedreiging voor hem vormt.

Naast het aanspreken van de speler op zijn eigen normen zal de speler permanent geattendeerd worden op de intensiteit van zijn/haar deelname en op de hoogte worden gesteld van eventuele verliezen. Dergelijke signaleringen zullen voor de software van spelen verplicht worden gesteld. Naast signaleringen zal de vergunninghouder in geval van excessief speelgedrag een tijdelijke of permanente entreebeperking- of verbod kunnen opleggen. Uiteraard kan de speler hier ook te allen tijde zelf om vragen.

4.1.5. Betrokkenheid van preventie instituten

De vergunninghouder zal duidelijk zichtbaar en toegankelijk op zijn website informatie over hulp bij kansspelverslaving dienen te verschaffen. Deze informatie wordt door de vergunninghouder, in overleg met de verslavingszorg, ontwikkeld. Ook wordt de mogelijkheid geboden on-line nadere informatie te verkrijgen of hulp te zoeken bij deze instellingen. Voorts zal door de vergunninghouder in samenwerking met de verslavingszorg een test tot stand dienen te worden gebracht die de speler in staat stelt inzicht te krijgen in hoeverre de

kansspelverslaving een bedreiging voor hem vormt. Daarnaast zullen Geestelijke Gezondheidszorg Nederland, de Stichting Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers (AGOG) Nederland vertegenwoordigd zijn in de begeleidingscommissie, die de ervaringen met het aanbod op internet zal inventariseren en toetsen aan de doelstellingen van het kansspelbeleid (zie hiervoor onderdeel 9 van deze memorie).

4.1.6. Leeftijdsbegrenzing

In Nederland geldt in de fysieke wereld een leeftijdsgrens voor het spelen op kansspelautomaten en de toegang tot casino's. Deze leeftijdsgrens van 18 jaar wordt in het wetsvoorstel eveneens gehanteerd bij het deelnemen aan kansspelen via internet. Het off-line registratiesysteem dient er mede toe om te voorkomen dat deze leeftijdsgrens omzeild wordt, hoewel erkend moet worden dat dit nooit geheel sluitend kan zijn, gelet op het anonieme karakter van internet.

4.2. Waarborgen voor een eerlijk spelverloop

In het wetsvoorstel liggen de volgende waarborgen voor een eerlijk spelverloop besloten: eisen aan het spelaanbod, controle op het spelverloop en de resultaten en waarborgen voor een betrouwbare wijze van betaling voor deelneming. Deze waarborgen zullen, waar nodig, nader worden uitgewerkt in de vergunningvoorwaarden.

4.2.1. Eisen aan de te organiseren spelen

In het wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd om aan de vergunninghouder voorwaarden te stellen met betrekking tot de te organiseren spelen. De criteria waaraan de te organiseren spelen via internet dienen te voldoen worden gedurende de proefperiode uitgewerkt in de vergunning en zullen in hoge mate vergelijkbaar zijn met de criteria die aan speelautomaten in de fysieke wereld worden gesteld. De criteria hebben betrekking op zaken als het toevalskarakter, de inzet per basisspel, het gemiddelde uurverlies, intervallen enzovoort. Voorts zal onder meer de soft- en hardware-matige omgeving van de spelen worden getoetst: het steekproefsgewijze toezicht op het spelverloop zelf moet op elk moment mogelijk zijn. Voor ingebruikname dient de software te worden gekeurd door een door de Minister van Justitie aan te wijzen en door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde keuringsinstantie (EN 45 004 of een daarmee vergelijkbare norm voor keuring van spelsoftware). Het door de keuringsinstantie af te geven rapport dient als basis voor de beslissing van de Minister van Justitie om het gebruik van de desbetreffende software al dan niet toe te staan. Eventuele latere wijzigingen in de software zullen, voorzien van een keuringsrapport, gemeld dienen te worden aan de Minister van Justitie, zodat beoordeeld kan worden of de gewijzigde software eveneens voldoet aan de vergunningsvoorwaarden. Indien na evaluatie van de proef besloten wordt het aanbod van kansspelen via internet een permanent karakter te geven, zal onder meer op basis van de op deze wijze opgedane ervaringen (en marktontwikkelingen) een besluit over een definitief keuringssysteem genomen worden.

4.2.2. Toezicht op de te organiseren spelen

Gedurende de looptijd van de vergunning zal er toezicht worden gehouden op het verloop en de resultaten van de verschillende spelen. De speler (en de overheid) moet de zekerheid hebben dat op elk willekeurig moment een eerlijk spel wordt aangeboden conform de

voorwaarden in de vergunning. Hiertoe zal steekproefsgewijs toezicht op het spelverloop worden gehouden door door de Minister van Justitie aan te wijzen personen. Op het toezicht op de naleving wordt nader ingegaan in onderdeel 8.2. van deze memorie.

4.2.3. Wijze van betaling voor deelneming

Uitgangspunt is dat betaling voor deelneming plaatsvindt op betrouwbare wijze. Het is de bedoeling dat geregistreerde spelers speelgeld op een speelrekening bij de vergunninghouder kunnen storten, waar vervolgens mee gespeeld kan worden. Op dit moment zijn er diverse ontwikkelingen ten aanzien van het elektronische betalingsverkeer op internet waar te nemen. Een standaardprocedure is echter nog niet voorhanden. In de vergunningvoorwaarden zal opgenomen worden dat storting op de speelrekening door de speler via overmaking op de aan de speelrekening gekoppelde bank- of girorekening plaatsvindt. Het bedrag zal vervolgens op de speelrekening van de speler worden geplaatst. Uit een oogpunt van kansspelverslaving zal de speler zelf een speellimiet, een maximumbedrag dat hij per week van zijn reguliere rekening naar zijn speelrekening kan overmaken, dienen in te stellen. Uitbetaling van prijzen vindt plaats door overmaking van de speelwinst van de speelrekening naar de hieraan gekoppelde de bank- of girorekening. In de vergunning/reglement van de vergunninghouder zullen de randvoorwaarden, zoals de aansprakelijkheid en de uitbetalingstermijn, nader uitgewerkt worden. De vergunninghouder heeft de plicht om na te gaan of hij met zijn activiteiten in overeenstemming handelt met de Wet toezicht kredietwezen, de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (WID).

4.3. Waarborgen voor het tegengaan van criminaliteit

De witwasrisico's bij deelname aan een kansspel via internet worden allereerst beperkt door de Wet MOT en de WID. Het Besluit van 24 februari 2003 tot aanwijzing van instellingen en diensten in het kader van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet ongebruikelijke transacties (Stb. 94) zal worden aangepast, zodat het toezicht van De Nederlandsche Bank N.V. zich ook uitstrekt tot kansspelen via internet. Dat betekent dat de vergunninghouder alle spelers zal moeten identificeren en ongebruikelijke transacties die kunnen duiden op witwassen of financiering van terrorisme zal moeten melden. Mocht de vergunninghouder ervoor kiezen om de identificatie aan derden uit te besteden, dan kan dat alleen onder bepaalde voorwaarden:

- deze derde valt ook onder de Wet MOT en de WID;
- er bestaat een contractuele overeenkomst tussen de vergunninghouder en de derde;
- de betrokken toezichthouder stemt in met dit contract;
- de verantwoordelijkheid voor de identificatie blijft bij de vergunninghouder.

Daarnaast zullen in de vergunningvoorwaarden enkele aanvullende eisen worden opgenomen die het misbruik van kansspelen via internet ten behoeve van criminele activiteiten beperken. Dit vanuit de gedachte dat het bij kansspelen via internet niet mogelijk is om de speler te kennen, zoals in de fysieke vestigingen van Holland Casino wel mogelijk is (het zogenaamde «Ken uw klant» principe). De kennis over de aard van de speler en de

mogelijke herkomst van zijn gelden bepaalt immers voor een deel de meldwaardigheid van de transacties van een speler. De aanvullende eisen zullen zich richten op de wijze waarop speeltransacties en de transacties van de bankrekening naar de speelrekening bewaard moeten worden. De exclusieve koppeling van een Nederlandse bankrekening aan de speelrekening voorkomt dat contante gelden via deelname aan kansspelen via internet in het economische verkeer worden gebracht. Tevens voorkomt dit de mogelijkheid om legale en illegale gelden afkomstig van verschillende bankrekeningen te mengen op de speelrekening. Beide zijn beproefde wijzen van witwassen die aldus onmogelijk worden gemaakt. Elke natuurlijke persoon zal slechts over één speelrekening mogen beschikken.

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

Bijlage III

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

Bron: Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet 2010, p. 39

Bijlage IV

Internetkansspelen naar aanbieder	Frequentie %
Pokerstars	17 %
Unibet	13%
Everest poker	12%
Partypoker	12%
Oranjecasino	4%
PKR	4%
Fruitkingplaza	3%
Anders (100 overige)	53%

Bron: Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet 2010, p. 40