

Vergaderjaar 2005–2006

30 362

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. INLEIDING

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met kansspelen via internet. Bij brief van 31 maart 2003 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2002/03, 24 036 en 24 557, nr. 280 hierna: tweede voortgangsrapportage) heb ik het voor-nemen kenbaar gemaakt om naast een legaal en gecontroleerd aanbod in de fysieke wereld ook via internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan, dat de toets aan de doelstellingen van het kansspelbeleid kan doorstaan. Om beheerst en gecontroleerd ervaring op te doen met kansspelaanbod via internet en inzicht te krijgen in de effecten daarvan zal een proef plaatsvinden met het legaal organiseren van kansspelen via internet met een beperkt aanbod van kansspelen via internet door één aanbieder.

Ingevolge artikel 1 van de Wet op de kansspelen is het verboden om in Nederland zonder vergunning kansspelen aan te bieden. De huidige Wet op de kansspelen voorziet niet in een vergunningsmogelijkheid voor het organiseren van kansspelen via internet.

De proef met kansspelen via internet kan derhalve niet binnen de huidige wetgeving gerealiseerd worden. Met onderhavig wetsvoorstel wordt een wettelijke titel voor het organiseren van kansspelen via internet verkregen.

Op grond van artikel 33 van de Wet op de kansspelen is het wetsvoorstel ter advisering voorgelegd aan het College van toezicht op de kansspelen. Voorts is het wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan het openbaar ministerie, de ministeries van Financiën, van Volksgezondheid Welzijn en Sport, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Economische Zaken, het College bescherming persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing administratieve lasten, Geestelijke Gezondheidszorg Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Holland Casino, de VAN-speelautomatenbrancheorganisatie en de landelijke kansspel-vergunninghouders. Op de ontvangen adviezen¹ zal in deze memorie op de daartoe geëigende plaatsen worden ingegaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. WENSELIJKHEID VAN DE WETSWIJZIGING

Internet biedt de mogelijkheid tot een voor veel mensen aantrekkelijk en innovatief aanbod van kansspelen. Uit onderzoek van de Groep Digitaal Rechercheren (rapport Kansspelen op internet (KOI), 16 september 2003) blijkt dat in het eerste kwartaal van 2003 via het internet in 780 gevallen sprake was van aanbod dan wel bevordering van kansspelen welke zich (mede) richt op de Nederlandse markt. Het betreft hier illegaal en/of buitenlands aanbod. De kans dat gebruikers van internet in aanraking komen met één of meer van de talrijke sites met kansspelaanbod is dan ook niet gering.

Onderzoek van het onderzoeksinstituut Motivaction, in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen (rapport Internetkansspelen 2003, december 2003) heeft uitgewezen dat de deelname aan kansspelen via internet in Nederland is gestegen tot 3,8% van de internetpopulatie. De participatie aan kansspelen via internet lijkt nog steeds toe te nemen. Uit onderzoek van hetzelfde instituut over 2004 (Kansspelen via nieuwe media 2004, december 2004) blijkt een stijgende trend waar te nemen. In 2004 heeft 5,3% van de Nederlandse internetpopulatie deelgenomen aan betaalde interactieve internetkansspelen. Vertaald naar de Nederlandse internetpopulatie betekent het dat in 2004 487 000 personen hebben deelgenomen aan interactieve kansspelen via internet. De bestedingen bedroegen in 2003 tussen de 50 en 134 miljoen euro; voor het jaar 2004 worden de bestedingen geschat op 144 miljoen euro. Dikwijls gaat het daarbij om illegaal en/of buitenlands aanbod, waardoor de speler niet verzekerd is van veilig betalingsverkeer, uitkering van prijzen en andere vormen van consumentenbescherming.

De doelstellingen van het kansspelbeleid – het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – vragen om een adequate reactie van de overheid. Om die reden ben ik voornemens om naast legaal aanbod in de fysieke wereld ook via internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan. Hiermee ontstaat een legaal en betrouwbaar alternatief voor de niet-gereguleerde kansspelsites. Tegelijkertijd wordt met het oog op een effectieve handhaving gewerkt aan een plan van aanpak voor het bestrijden van kansspelen via internet. Op de handhavingsmogelijkheden zal nader in hoofdstuk 8 van deze memorie worden ingegaan.

3. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL

3.1. Proefkarakter

Met de wijziging van de Wet op de kansspelen wordt een gelimiteerd aanbod van kansspelen via internet toegestaan. Het wetsvoorstel gaat uit van een stelsel waarin één vergunninghouder kansspelen via internet kan organiseren. Het is de bedoeling om in eerste instantie een vergunning te verlenen voor een proefperiode van maximaal drie jaar. Deze periode omvat de daadwerkelijke proefperiode van twee jaar alsmede de daarop volgende evaluatieperiode van maximaal één jaar. De tijdelijkheid van de regeling wordt in het wetsvoorstel op meerdere plaatsen tot uitdrukking gebracht. Zo kan op grond van dit wetsvoorstel slechts vergunning worden verleend voor het organiseren van kansspelen via internet voor de duur van maximaal drie jaar en voorziet de inwerkingtredingbepaling in het vervallen van de voorgestelde wijziging.

Tijdens de proefperiode zal het aanbod nauw begeleid worden door een breed samengestelde begeleidingscommissie. Na twee jaar zal de proef geëvalueerd worden. Op basis van de bevindingen van de internetproef zal besluitvorming plaatsvinden over het eventueel structureel toestaan

van interactief kansspelaanbod via internet en de voorwaarden waaronder dit eventueel kan plaatsvinden.

3.2. Niveau van de regelgeving

Mede met het oog op de tijdelijkheid van de proef wordt voorgesteld om de regelgeving ten aanzien van kansspelen via internet te verdelen over (hoofdzakelijk) twee niveaus: de wet en de vergunning. De hoofdelementen van de regeling met betrekking tot kansspelen via internet, waaronder de grondslag voor het vergunningstelsel, de intrekkingsgronden, het kostenaspect van de vergunning en de toezichtsbevoegdheden, worden neergelegd in de Wet op de kansspelen. De voorwaarden waaraan de organiserende rechtspersoon dient te voldoen worden gedurende de proefperiode uitgewerkt in de vergunning. De eisen waaraan de te organiseren spelen (de spelsoftware) dienen te voldoen zullen gedurende de proefperiode eveneens worden uitgewerkt de vergunningvoorwaarden. Het wetsvoorstel biedt hiervoor een grondslag. Bij de verdeling van elementen over de wet en de vergunning wordt rekening gehouden met het technische karakter van de normen waaraan de te organiseren spelen dienen te voldoen. Voorgesteld wordt om deze gedurende de proefperiode op een lager niveau te regelen, aangezien deze normen regelmatig aanpassing zouden kunnen behoeven en bovendien op deze wijze gemakkelijk ingespeeld kan worden op toekomstige (technische) ontwikkelingen. Voorts biedt het wetsvoorstel een grondslag voor het nader regelen bij ministeriële regeling van een aantal meer procedurele onderwerpen, zoals de aanvraagprocedure, het onderzoek naar te organiseren spelen en de legeskosten.

3.3. Keuze aanbieder gedurende proefperiode

Hierboven is de keuze voor een proef met het legaal organiseren van kansspelen via internet, alvorens besluitvorming over structureel aanbod van kansspelen via internet plaatsvindt, reeds gemotiveerd uiteengezet. Uitgangspunt hierbij is dat het legale aanbod de toets van de doelstellingen van het kansspelbeleid – het tegengaan van kansspelverslaving, bescherming van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – dient te doorstaan. Het is mijn bedoeling om gedurende de proefperiode één aanbieder toe te staan om kansspelen via internet te organiseren. Door middel van deze beperkte opzet kan zoveel mogelijk beheerst en gecontroleerd ervaring worden opgedaan met het aanbod van kansspelen via internet. De potentiële nadelige effecten van kansspelen en de kwetsbaarheid van de betrokken belangen en het laagdrempelige karakter van internet rechtvaardigen mijns inziens een beperkte opzet van de proef. Daarnaast leidt de internetproef – in ieder geval voor de duur van de proef – tot enig additioneel aanbod, dat wil zeggen naast het bestaande kansspelaanbod van de huidige kansspelaanbieders. Zoals ik reeds te kennen heb gegeven in mijn brief van 22 april 2005 (Kamerstukken II 24 036, 53) aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over kansspelen via internet, meen ik dat deze uitbreiding of vernieuwing van het kansspelaanbod, wanneer de proef beperkt blijft tot één vergunninghouder, goed te verenigen is met de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid en de daaraan ten grondslag liggende kanalisatiegedachte.

Voorts nopen de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen – waarover meer in onderdeel 6 van deze memorie – tot voorzichtigheid met betrekking tot de opzet van de proef. Op grond van de Europese jurisprudentie dient een beleid dat erop gericht is de deelname aan kansspelen te verminderen, wérkelijk restrictief zijn, niet alleen naar woord maar ook naar daad. Ook vanuit deze invalshoek acht ik een beperkte opzet van de proef wenselijk.

Met het oog op het doel van de proef zijn voor de keuze van de aanbieder de volgende criteria van belang: integriteit, betrouwbaarheid, (technische) deskundigheid, de aard van het aanbod, ervaring met het aanbod via internet en ervaring met beleid ter voorkoming van kansspelsverslaving. In het Algemeen Overleg met de vaste kamercommissies voor Justitie en Economische Zaken in de Tweede Kamer op 10 maart 2004, voortgezet op 3 juni 2004, heb ik de Tweede Kamer meegedeeld dat het mijn voornemen is om de vergunning voor de internetproef te verlenen aan de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (hierna: Holland Casino) (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 IXB enz., nr. 29). In de derde voortgangsrapportage kansspelen van 10 februari 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 24 557, nr. 47) heb ik dit voornemen nog eens herhaald. Aan de keuze voor Holland Casino ligt ten grondslag dat Holland Casino een betrouwbare aanbieder is, die onder het beheer van de Nederlandse overheid staat. Hierdoor kan het aanbod van kansspelen via internet optimaal worden beheerst en gecontroleerd. Daarnaast lenen de spelsoorten – casinospelen – die Holland Casino op dit moment in de reële wereld mag organiseren, zich goed voor aanbod via internet. Hiermee kan naar verwachting een aantrekkelijk legaal alternatief voor het illegale en/of buitenlands aanbod van kansspelen via internet worden gevormd. Voorts heeft Holland Casino de benodigde deskundigheid voor het organiseren van kansspelen via internet. Holland Casino heeft reeds enige tijd proefgedraaid met het organiseren van kansspelen – in de vorm van casinospelen – via internet (zonder dat hierbij overigens inzet of uitbetaling plaatsvond), waarbij aandacht is besteed aan de waarborgen ter voorkoming van kansspelsverslaving en ter bescherming van de speler. Het actieve kansspelsverslavingsbeleid, inclusief entreebeperkingen en -verboden, van Holland Casino in de fysieke wereld, zal ook van toepassing zijn op kansspelen via internet. Ook kan Holland Casino voorzien in een veilige (digitale) betaalvoorziening. Om voornoemde redenen ben ik van mening dat de doelstellingen van de internetproef het beste worden gediend door gedurende de proefperiode het organiseren van kansspelen via internet aan Holland Casino toe te staan. Het wetsvoorstel strekt hiertoe.

Om zicht te krijgen op de effecten van eventuele andere spelmodaliteiten zal de VAN speelautomaten branche-organisatie worden uitgenodigd een bijdrage leveren aan de proef door het inbrengen van andere modaliteiten. Holland Casino zal de ervaringen opgedaan met kansspelen via internet delen met de VAN speelautomatenbrancheorganisatie. Daartoe worden de uitkomsten van tussentijdse evaluaties aan de gezamenlijke bij de VAN aangesloten exploitanten beschikbaar gesteld. Holland Casino zal onderzoeken of de hard- en software die door de VAN-leden is ontwikkeld geschikt is om tijdens de proef te worden ingezet voor de internetsite. De ervaringen die daarmee worden opgedaan zullen deel uitmaken van de hiervoor genoemde evaluaties.

3.4. Voorwaarden voor kansspelaanbod via internet

De doelstellingen van het kansspelbeleid – het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelsverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – bieden het kader voor het overheids-optreden ten aanzien van kansspelen. Dit brengt mee dat aan het aanbod van kansspelen via internet voorwaarden zullen worden gesteld ter bescherming van de betrokken belangen. Uitgangspunt hierbij is het toetsingskader in de nota Wetgeving voor de elektronische snelweg (Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nr. 1–2), waaruit volgt dat wat off-line geldt, ook on-line moet gelden. Echter, in verband met het eigensoortige en laagdrempelige karakter van kansspelen via internet zullen aan het

kansspelaanbod via internet meer stringente voorwaarden worden gesteld dan aan het kansspelaanbod in de fysieke wereld. Het wetsvoorstel biedt een grondslag om bij vergunning voorwaarden te stellen aan de organisator van kansspelen via internet alsmede aan de te organiseren spelen. Deze voorwaarden sluiten aan bij de doelstellingen van het kansspelbeleid en zijn afgestemd op het laagdrempelige karakter van internet. Zo dienen spelers zich vooraf te laten registreren en komt er een leeftijdsbegrenzing en een speellimiet. Door spelers digitaal te monitoren wordt het risico op kansspelverslaving verkleind. Bij een te groot spelverlies kan een spelverbod worden opgelegd, dan wel een waarschuwing worden verzonden. Ook dient het mogelijk te zijn voor de speler om een maximum verlieslimiet in te stellen. Voorts wordt de vergunninghouder verplicht duidelijk zichtbaar en toegankelijk op de site informatie te verschaffen over hulp bij kansspelverslaving. Om een eerlijk spelverloop te garanderen worden voorwaarden aan de te organiseren spelen gesteld. Voor ingebruikname van de software dient door een daartoe door de Minister van Justitie aangewezen keuringsinstelling worden getoetst of de spelsoftware aan deze voorwaarden voldoet. Met het stellen van deze voorwaarden wordt het eigen karakter van kansspelen via internet tot uitdrukking gebracht, waarbij tevens rekening wordt gehouden met voornoemde doelstellingen van het kansspelbeleid. In onderdeel 4 van deze memorie van toelichting zal nader op de waarborgen waaraan het kansspelaanbod via internet dient te voldoen worden ingegaan.

3.5. Internet

Onder een kansspel via internet wordt in dit wetsvoorstel verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet op de kansspelen die wordt gegeven via het internet. Met de voorgestelde wijziging wordt beoogd om het daadwerkelijk spelen van kansspelen via internet, het zogenaamde «e-gaming», mogelijk te maken. Het betreft hier kansspelen die gespeeld worden middels een door de speler via internet in werking gesteld elektronisch proces, waarbij de kansbepaling onmiddellijk of vrijwel onmiddellijk na het in werking stellen van het spelproces geschiedt en de uitkomst van het spel wordt bepaald door de software, de zogenaamde «random generator». De speler heeft derhalve (vrijwel) direct resultaat. Voorts is kenmerkend voor deze kansspelen dat ze vanaf elke plaats gespeeld kunnen worden zonder tussenkomst van derden. Het gaat hier dan ook om een nieuw en eigensoortig kansspelproduct, dat alleen via internet gespeeld kan worden.

Beoogd wordt om met het wetsvoorstel het aanbod via internet te reguleren. Van de vergunninghouder zal worden verlangd dat deze de kansspelen organiseert via een website. Dat wil zeggen dat de vergunninghouder de spelen via een server zal dienen aan te bieden. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de vergunninghouder kansspelen gaat organiseren die uitsluitend via de mobiele telefoon of andere telecommunicatiemiddelen aangeboden worden. In de vergunningvoorwaarden zal dit nader worden uitgewerkt. De wijze waarop de speler de internetsite van de vergunninghouder benadert staat hem vrij. Dit kan zijn via een computer, maar ook door middel van andere telecommunicatiemiddelen, zoals de mobiele telefoon.

Het daadwerkelijk spelen van kansspelen via internet dient onderscheiden te worden van deelname via internet aan een bestaand kansspelproduct. Indien internet wordt gebruikt als alternatief verkoop- en communicatiekanaal voor bestaande kansspelproducten, waarvoor reeds vergunning is afgegeven, is sprake van e-commerce. Een voorbeeld van e-commerce is het gebruik van internet ter aankondiging van een kansspel of het in staat stellen van deelnemers om deel te nemen aan een bestaand kansspel, waarvoor vergunning is verleend, zoals het kopen van een lot via internet.

Op dit moment is e-commerce toegestaan aan een aantal landelijke vergunninghouders van long-odd kansspelen zoals loterijen en de lotto. De voorgestelde wijziging laat deze mogelijkheid onverlet.

3.6. Aanbod gericht op Nederland

Het uitgangspunt bij het toestaan van kansspelen via internet is dat de vergunninghouder zijn aanbod van kansspelen richt op Nederland. De verplichte off-line registratieprocedure, die uitgewerkt zal worden in de vergunningvoorwaarden, zal tot gevolg hebben dat niet rechtstreeks vanuit het buitenland kan worden deelgenomen aan de door de aanbieder georganiseerde kansspelen via internet. Het zal dus niet mogelijk zijn om rechtstreeks vanuit het buitenland via een computer (of een ander telecommunicatiemiddel) deel te nemen aan een door de vergunninghouder georganiseerd kansspel, zonder dat daartoe andere handelingen vereist zijn. Daarnaast zullen er eisen aan de software en de inrichting van de website worden gesteld om het aanbod op Nederland gericht te doen zijn. Deze zullen worden uitgewerkt in de vergunningvoorwaarden.

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 vergunningvoorwaarden 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 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 hardwarematige 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 bankof 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.

5. BESCHERMING VAN PERSOONSGEGEVENS

5.1. Algemeen

Het organiseren van en deelnemen aan kansspelen via internet gaat noodzakelijkerwijs gepaard met het verwerken van persoonsgegevens van deelnemers. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) bepaalt onder welke voorwaarden het verwerken van persoonsgegevens rechtmatig is. Om te beginnen dient te worden bepaald voor welke doeleinden de persoonsgegevens worden verwerkt. In het kader van het organiseren van en het deelnemen aan kansspelen via internet is het verwerken van bepaalde persoonsgegevens noodzakelijk voor de nakoming van een wettelijke verplichting. Als onderdeel daarvan worden alle spelers bij aanvang geregistreerd (registratieprocedure) en worden gegevens verwerkt ten behoeve van het betalingsverkeer. Verder worden er gegevens betreffende het speelgedrag van de spelers vastgelegd. De Wbp bepaalt dat uitsluitend persoonsgegevens mogen worden verwerkt die ter zake dienend en noodzakelijk zijn met het oog op de doeleinden waarvoor ze verzameld zijn. De Wbp verschaft voorts een aantal rechten aan de speler, zoals het recht op inzage in zijn gegevens, correctie hiervan en het recht op verzet. Voorts mogen gegevens niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is met het oog op die doeleinden en mogen zij niet voor andere doeleinden gebruikt worden. Daartoe zullen bewaartermijnen moeten worden vastgesteld. Op grond van de Wet identificatie bij dienstverlening dienen identificatiegegevens vijf jaar bewaard te worden tot nadat de speelrekening is gesloten.

Ook schrijft de Wbp voor dat de verantwoordelijke, in dit geval de vergunninghouder, passende technische en organisatorische maatregelen treft om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking. Die maatregelen dienen er mede op gericht te zijn onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen. Daartoe kan gebruik gemaakt worden van zogenoemde Privacy Enhancing Technologies (PET). Ten slotte schrijft de Wbp voor dat spelers door de vergunninghouder ten minste geïnformeerd worden over de gegevens die de vergunninghouder verwerkt en de doeleinden waarvoor dat gebeurt. In de vergunning zullen de registratie, de wijze van bescherming van persoonsgegevens en de wijze van registratie van het speelgedrag nader worden uitgewerkt.

5.2. Bijzondere persoonsgegevens

Mede naar aanleiding van het advies van het College bescherming persoonsgegevens is geconcludeerd dat de registratie van de speelgegevens op enig moment kan leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens, in de zin van artikel 16 van de Wbp. Hiervan is sprake als de speler als kansspeler is aangemerkt en de vergunninghouder de speler aanspreekt op zijn speelgedrag, bijvoorbeeld

als de speler de door hem bepaalde speellimieten herhaaldelijk verhoogd of als een entreebeperkende maatregel wordt opgelegd. Ingevolge artikel 16 van de Wbp is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden, tenzij de Wbp anders bepaalt. Op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, Wbp is dit verbod niet van toepassing indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Hier is sprake van een dergelijk zwaarwegend belang. De doelstellingen van het kansspelbeleid, en het tegengaan van kansspelverslaving in het bijzonder, rechtvaardigen de verwerking van speelgegevens teneinde problematisch speelgedrag in een vroegtijdig stadium te ontdekken en preventief op te treden tegen kansspelverslaving. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, voorzover dit noodzakelijk is voor het tegengaan van kansspelverslaving.

Voorts biedt het wetsvoorstel een grondslag om de wijze van registratie van het speelgedrag verder uit te werken in de vergunning. In de vergunningvoorwaarden zullen waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler worden opgenomen. Zo zal onder meer bepaald worden dat de vergunninghouder de speelgegevens niet aan derden verstrekt.

Bij de evaluatie van de internetproef zal aandacht besteed worden aan de wijze van bescherming van persoonsgegevens en de wijze van registratie van het speelgedrag.

6. EUROPEESRECHTELIJK KADER

6.1. Europees wetgevingsbeleid inzake kansspelen

Vooropgesteld moet worden dat er geen EG-verordeningen of richtlijnen over kansspelen zijn. Eén van de conclusies van de Europese Raad van 12 december 1992 te Edinburgh hield in dat, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, geen Europese wetgeving inzake kansspelen tot stand zou worden gebracht. De Europese Commissie nam daarop een voorstel op dit gebied terug. Sindsdien is geen sprake geweest van harmonisatie van kansspelen. Lidstaten kunnen in beginsel hun eigen beleid terzake voeren en wetgeving opstellen. Bij de onderhandelingen over diverse richtlijnen (e-commercerichtlijn, ontwerp-kaderrichtlijn diensten) heeft Nederland zich steeds op het standpunt gesteld dat kansspelen tot de nationale beleidsruimte van de lidstaten dienen te blijven behoren, gezien de publieke belangen (volksgezondheid, consumentenbescherming, fraudebestrijding) die met kansspelen gemoeid zijn.

6.2. Vrij verkeer van diensten

6.2.1. Artikel 49 EG-Verdrag

De grenzen die aan de nationale beleidsruimte van de lidstaten worden gesteld kunnen worden afgeleid uit het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag), zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Primair dient toetsing plaats te vinden aan de bepalingen, van het EG-verdrag inzake het vrij verkeer van diensten (artikel 49 e.v. EG-verdrag). Het organiseren van een kansspel moet beschouwd worden als «dienst» in de zin van het EG-verdrag: er is sprake van een (tijdelijke) economische activiteit die gewoonlijk tegen vergoeding en op individueel verzoek van de afnemer wordt verricht (artikel 50 EG-verdrag). Als hoofdregel geldt dat nationale regelingen die het vrij verkeer van diensten mogelijk of daadwerkelijk beperken, verboden zijn. Het gaat daarbij om maatregelen met

en zonder onderscheid, dat wil zeggen zowel discriminerende als niet discriminerende regelingen zijn verboden.

Voorgesteld wordt in het wetsvoorstel om het organiseren van kansspelen via internet gedurende een beperkte proefproefperiode toe te staan door daartoe aan één aanbieder vergunning te verlenen. Op dit moment voorziet de Wet op de kansspelen niet in vergunningverlening voor kansspelen via internet, waardoor er in feite een totaalverbod voor een dergelijke vorm van kansspelaanbod bestaat. Het wetsvoorstel voorziet in een, zij het geringe, uitbreiding van het aantal op basis van de Wet op de kansspelen uit te geven vergunningen. Tevens wordt hiermee een wettelijke beperking inzake het organiseren van kansspelen via internet door één aanbieder geïntroduceerd. Het vergunningstelsel vormt, ook nadat genoemde uitbreiding heeft plaatsgevonden, een inbreuk op het vrij verkeer van diensten in de zin van het EG-Verdrag.

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kunnen beperkingen van het vrij verkeer van diensten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, moeten zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Tevens dienen zij in elk geval zonder discriminatie te worden toegepast. Uit die rechtspraak (Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 21 september 1999, C-124/97 (Läära), Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti), Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 11 september 2003, C-6/01 (Anomar), Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 6 november 2003, C-243/01 (Gambelli)) kan worden afgeleid dat nationale kansspelregelgeving gerechtvaardigd kan zijn op grond van dwingende redenen van algemeen belang, zoals sociaal beleid en consumentenbescherming (tegengaan verslaving en verkwisting), fraudebestrijding en bescherming van de openbare orde (criminaliteit, risico's van bedrog). Uit de zaak Gambelli vloeit nog voort dat wat de geschiktheid betreft van een bepaalde vorm van de beperking waarvoor een lidstaat heeft gekozen, deze ertoe dient bij te dragen dat de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze dient te worden beperkt.

Het Nederlandse kansspelbeleid (waarvan het wettelijke kader is vastgelegd in de Wet op de kansspelen) is van oudsher gebaseerd op de zogenaamde kanalisatiegedachte. Doel is het kanaliseren van de bij bepaalde groepen in de samenleving aanwezige speelzucht. De doelstellingen en uitgangspunten voor het geldende kansspelbeleid zijn neergelegd in de tweede voortgangsrapportage. Kort samengevat gaat het om het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelveslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Deze doelstellingen passen binnen de hiervoor geschetste doelstellingen die volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een dwingende reden van algemeen belang kunnen opleveren, op grond waarvan een beperking op het organiseren van kansspelen gerechtvaardigd kan worden. Dit geldt tevens voor de doelstellingen van de internetproef in het bijzonder, het beheerst en gecontroleerd ervaring op doen met kansspelen via een nieuw en laagdrempelig medium als internet als passend en legaal alternatief voor illegale en/of buitenlandse sites. Op deze wijze kan inzicht worden verkregen in de effecten van kansspelen via internet en kan getoetst worden of het legale aanbod de doelstellingen van het kansspelbeleid kan doorstaan.

In de Wet op de kansspelen wordt het legale aanbod aan kansspelen door middel van een vergunningstelsel met een beperkt aantal aanbieders en

het stellen van eisen aan het legale aanbod beperkt. In onderhavig wetsvoorstel wordt hierbij aangesloten. In de rechtspraak is aanvaard dat een dergelijk vergunningstelsel met een gereguleerd aantal aanbieders een geschikt middel is en daadwerkelijk bijdraagt aan het beteugelen van de deelneming aan kansspelen (zie onder meer Hoge Raad, 18 februari 2005, LJN; AR4841 en rechtbank Arnhem 31 augustus 2005, LJN: AU1924). Waar het blijkt de Gambelli-zaak om gaat is dat de beperkingen die aan een dergelijk vergunningstelsel zijn verbonden ook op samenhangende en stelselmatige wijze worden toegepast. Deze vraag moet worden beoordeeld in het kader van het geheel aan genomen maatregelen. Naast de internetproef zijn in het kader van het restrictieve kansspelbeleid de afgelopen tijd diverse activiteiten uitgevoerd. Hieronder wordt een aantal maatregelen op een rij gezet. Zo is ten eerste de verantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid geconcentreerd bij het ministerie van Justitie. Op deze wijze kan tot een slagvaardiger kansspelbeleid worden gekomen en wordt het risico op belangenverstremming verkleind. Voorts wordt de vraag naar kansspelen sinds 2002 niet meer gestimuleerd. Uitbreiding van het spelaanbod is van de baan. De aanscherping van het kansspelbeleid heeft invloed gehad op de omzetontwikkeling van de vergunninghouders. Zo is de omzet van de vergunninghouders in 2004 nauwelijks gegroeid, terwijl daarvoor nog sprake was van een gestage omzetgroei. Op initiatief van het ministerie van Justitie wordt door de vergunninghouders gewerkt aan een gedrags- en reclamecode kansspelen, waarin vorm en inhoud wordt gegeven aan de politieke wens om de hoeveelheid reclame-uitingen fors te beperken. Inmiddels is een onderzoek naar kansspelverslaving afgerond. Doel hiervan was om inzicht te krijgen in de omvang en de aard van de kansspelverslaving en aanbevelingen te doen voor een eventuele aanscherping van het preventiebeleid voor kansspelbeleid. De resultaten hiervan zullen binnenkort openbaar worden gemaakt. Promotionele kansspelen zullen worden gereguleerd middels een nee, tenzijregime. Uitgangspunt is dat promotionele kansspelen vallen onder het wettelijk verbod om kansspelen te organiseren, tenzij voldaan is aan bepaalde randvoorwaarden, die worden uitgewerkt in een gedragscode. Zowel het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden als de handhaving van de Wet op de kansspelen is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Omdat het toezicht versnipperd en weinig slagvaardig was, is besloten een nieuw toezichthoudend orgaan in te richten, dat zal beschikken over een effectief en adequaat (bestuursrechtelijk) instrumentarium. Ook zijn beperkende maatregelen ten aanzien van speelautomaten ingevoerd, hetgeen heeft geleid tot aanscherping van de normen voor speelautomaten en een verbod voor kansspelen in laagdrempelige horecagelegenheden. Eind 2004 is ingestemd met twee nieuwe vestigingen van Holland Casino in gebieden waar nu nog geen legaal casinoaanbod is (de zogenaamde witte vlekken). Dit kan een bijdrage leveren aan het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Het ligt voor de hand dat spelers een legaal en betrouwbaar casino verkiezen boven een illegaal alternatief. De hiervoor genoemde maatregelen zijn er stuk voor stuk op gericht het aanbod van kansspelen te beheersen en zo te reguleren dat rekening wordt gehouden met technologische en internationale ontwikkelingen. Hiermee is sprake van een Nederlands kansspelbeleid dat zowel restrictief als samenhangend is, niet alleen naar de letter, maar ook naar de wijze waarop dit wordt toegepast.

De rechtspraak ondersteunt het Nederlandse kansspelbeleid. De Hoge Raad overweegt in zijn arrest van 18 februari 2005 dat het Nederlandse kansspelbeleid verenigbaar is met het EG-Verdrag en dat het oordeel dat het beleid van de Nederlandse overheid inzake kansspelen een restrictief karakter heeft niet onbegrijpelijk is. In aanmerking dient te worden

genomen dat van een samenhangende en stelselmatige beperking van deelname niet noodzakelijkerwijze slechts sprake kan zijn indien elke verruiming van het gereguleerde aanbod achterwege blijft, aldus de Hoge Raad. De gedachte van beperking door kanalisatie van het aanbod kan in verband met technische en maatschappelijke ontwikkelingen een zekere verruiming van het aanbod en van reclame-uitingen verlangen. Bij de beperking gaat het er vooral om dat door een gereguleerd aanbod het gokken van (veel) beperkter omvang blijft dan de omvang die het gokken zonder het (nationale) stelsel van regulering zou aannemen (vergelijk rechtsoverwegingen 3.6.5 en 3.6.6. van het arrest van de Hoge Raad en de conclusie van AG Keus onder 2.43).

De rechtbank Arnhem concludeert in haar vonnis van 31 augustus 2005 dat het Nederlandse kansspelbeleid, zoals dat mede is vastgelegd in het vergunningstelsel van de Wet op de kansspelen, niet strijdig is met artikel 49 EG-Verdrag en dat sprake is van een kansspelbeleid dat op samenhangende wijze de deelname aan kansspelen beperkt.

De voorgestelde wijziging van de Wet op de kansspelen op grond waarvan het aan één aanbieder wordt toegestaan om kansspelen via internet te organiseren vormt een evenredige maatregel. Uit een oogpunt van kanalisatie wordt een uitgebreid en vernieuwd aanbod van legale kansspelen als alternatief voor het illegale en/of buitenlandse aanbod geïntroduceerd. Met een aantrekkelijk en betrouwbaar legaal aanbod van kansspelen via internet kan de goklust in goede banen worden geleid. Het legale aanbod dient evenwel niet zo omvangrijk zijn dat een andere pijler van het kansspelbeleid, het tegengaan van kansspelverslaving, in het gedrang zou komen. Hier is sprake van een spanningsveld tussen de verschillende doelstellingen van het kansspelbeleid. Met dit wetsvoorstel, waarin wordt uitgegaan van een beperkte opzet van het legale aanbod gedurende een proefperiode, wordt een evenwicht tussen de verschillende pijlers van het kansspelbeleid gevonden. De rechtvaardiging voor een opzet met één vergunninghouder berust op het feit dat gedurende de proefperiode het aanbod wordt vergroot. Deze uitbreiding is te verenigen met de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid en de onderliggende kanalisatiegedachte, zolang het aanbod beperkt blijft.

De doelstellingen van de internetproef worden mijns inziens het beste gediend door Holland Casino gedurende de proefperiode het aanbod van kansspelen via internet te laten verzorgen. In onderdeel 3.3. van de memorie van toelichting is deze keuze al uitgebreid toegelicht. Het feit dat het hier een aanbieder betreft die onder beheer staat van de Nederlandse overheid, biedt maximale mogelijkheden voor het beheersen en controleren van kansspelen via internet gedurende de proef. Daarnaast heeft Holland Casino bewezen een effectief preventiebeleid ter voorkoming van kansspelverslaving te voeren, beschikt Holland Casino over ervaring met kansspelen via internet en is het aanbod in de fysieke wereld gemakkelijk om te zetten naar internet. Gelet hierop wordt Holland Casino in staat geacht een betrouwbaar en aantrekkelijk alternatief neer te kunnen zetten gedurende de proefperiode.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het wetsvoorstel verenigbaar is met artikel 49 van het EG-Verdrag, nu de beperking op het vrij verkeer van diensten die hiermee wordt gemaakt past binnen de door het Hof geschetste kaders op grond waarvan deze gerechtvaardigd kan worden.

6.3 Richtlijn inzake elektronische handel

Artikel 1, vijfde lid, van de richtlijn nr. 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel in de interne markt (PbEG L178) (E-commerce-richtlijn), sluit gokactiviteiten waarbij geldbedragen worden ingezet

uit van haar werkingssfeer. De kansspelen (op internet) zijn dienstengevolge ook niet meegenomen in de Aanpassingswet richtlijn elektronische handel. Wel zijn richtlijn en Aanpassingswet van belang voor de (begrenzing van) de aansprakelijkheid van tussenpersonen, zoals de internet service providers. In onderdeel 8 van deze memorie van toelichting zal hierop nader worden ingegaan.

6.4. Notificatierichtlijn

Het wetsvoorstel biedt een grondslag om bij ministeriële regeling en/of vergunning technische voorschriften te stellen aan de te organiseren spelen. Om die reden is het voorstel van wet gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn 98/34/EG betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998 L 204, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG, PbEG 1998 L 217). De ministeriële regeling en de vergunning, waarin de daadwerkelijke uitwerking van de technische voorschriften plaatsvindt, zullen eveneens worden gemeld aan de Commissie.

7. RECHTSVERGELIJKING

Zoals hierboven in onderdeel 6 van deze memorie reeds aan de orde kwam, is er binnen de Europese Unie geen sprake van enige harmonisering ten aanzien van kansspelen via internet. Van een mondiale benadering van kansspelen via internet is evenmin sprake. De wijze van regulering van kansspelen via internet in het buitenland varieert dan ook aanmerkelijk: in sommige landen zijn kansspelen via internet toegestaan, terwijl dergelijk kansspel aanbod in andere landen geheel of gedeeltelijk verboden is.

Het Gaming Regulators European Forum (GREF) heeft in 1998 een position statement opgesteld over kansspelen via internet. Uitgangspunt bij het organiseren van kansspelen via internet dient volgens GREF te zijn dat het kansspel aanbod gericht is op de eigen onderdanen. De Europese landen die het organiseren van kansspelen via internet toestaan, hebben – grotendeels – dit uitgangspunt overgenomen. In onderdeel 3.6 van deze memorie is reeds uiteengezet dat voornoemd uitgangspunt ook aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. In de vergunning zal dit, door middel van onder meer een fysieke registratieprocedures en het stellen van eisen aan de software, nader worden uitgewerkt.

8. TOEZICHT EN HANDHAVING KANSPELAANBOD VIA INTERNET

Bij de beoordeling van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de handhavingsbehoefte en de handhavingsinzet is een drietal aspecten van bijzonder belang. Het gaat daarbij om: spontane naleving, toezicht en handhaving.

8.1. Spontane naleving door de speler

Met het legaal organiseren van kansspelen via internet wordt een betrouwbaar en integer aanbod gecreëerd. De potentiële speler zal zich door het betrouwbare karakter naar verwachting primair richten op het legale aanbod, in plaats van het buitenlandse en/of illegale aanbod. Immers, de speler heeft bij het legale aanbod het vertrouwen dat in overeenstemming gehandeld wordt met bijvoorbeeld privacy-regels en dat in geval van winst de prijs uitgekeerd zal worden.

8.2. Toezicht

De naleving door de vergunninghouder van het bepaalde bij of krachtens dit voorstel van wet en onderliggende regelgeving is onderworpen aan bestuursrechtelijk toezicht. Anders dan bij de overige landelijke kansspelen en de speelautomaten wordt voorgesteld om het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden niet door één, maar door twee instanties te laten plaatsvinden. Dit hangt samen met het eigensoortige karakter van kansspelen via internet, waarbij, naast eisen aan de organiseren rechtspersoon, ter regulering van het spelaanbod ook eisen aan de te organiseren spelen, de software, gesteld worden. Het College van toezicht op de kansspelen wordt ingevolge het wetsvoorstel belast met het toezicht op de vergunningvoorwaarden die betrekking hebben op de organiserende rechtspersoon (artikel 27o, tweede lid). Het betreft hier onder meer de wijze van werving en reclame en het voorkomen van onmatige deelname en kansspelverslaving en het toezicht op de financiële resultaten. Hiermee wordt aangesloten bij een bestaande situatie. Het College houdt op dit moment op grond van artikel 34 van de Wet op de kansspelen ook al toezicht op de naleving van dergelijke vergunningvoorwaarden bij de overige landelijke kansspelvergunninghouders. Voorgesteld wordt om het toezicht op de te organiseren spelen, het zogenaamde technisch toezicht, net als bij de speelautomaten het geval is, door door de Minister van Justitie aan te wijzen personen te laten verrichten. De eisen waaraan de te organiseren spelen dienen te voldoen zijn grotendeels ontleend aan de eisen die al gelden voor speelautomaten en betreffen onderwerpen als het waarborgen van het toevalskarakter, de mogelijkheid van het instellen van speel- en verlieslimiet en minimale en maximale inzetten. De toezichthouder zal steekproefsgewijs toezicht op het spelverloop houden om te controleren of software gebruikt wordt die voldoet aan de gestelde eisen. Bij gebruik van software die niet aan de eisen voldoet kan de vergunning worden ingetrokken. Naast dit meer technische toezicht op het spelverloop, zal ook toezicht plaatsvinden op de resultaten door accountants. In de vergunningvoorwaarden zal worden opgenomen dat deze door de vergunninghouder worden aangewezen. Dit toezicht betreft zowel strikt financieel toezicht op de resultaten (inkomsten, uitbetalingen enzovoort), als controle op de wijze van totstandkoming van de resultaten (bezoekersaantallen, verificatie uitkeringspercentage enzovoort). Tot slot zal De Nederlandsche Bank N.V. toezicht houden op de naleving van de WID en de Wet MOT.

8.3. Handhaving

8.3.1. Legaal aanbod

Om het illegaal aanbod van kansspelen via internet zo veel mogelijk tegen te gaan wordt het nodig geacht in een passend legaal alternatief te voorzien. Dat legale aanbod mag anderzijds weer niet zo omvangrijk zijn dat een andere pijler van het kansspelbeleid, het tegengaan van kansspelverslaving, in het gedrang zou komen. Dit heeft geleid tot een keuze voor een beperkte opzet van de proef met één aanbieder, temeer nu gedurende de proefperiode sprake is van verruiming van het aanbod.

Bij overtreding van het bij of krachtens dit wetsvoorstel bepaalde kan de vergunning ingetrokken worden. Daarnaast kan fiscaalrechtelijk worden opgetreden op grond van de Wet op de kansspelbelasting indien de vergunninghouder niet of onjuiste opgave van zijn inkomsten doet.

8.3.2. Illegaal aanbod

In de tweede en derde voortgangsrapportage is aangekondigd dat parallel

aan het beperkt toestaan van legaal en gecontroleerd aanbod van kansspelen via internet, het illegale aanbod van kansspelen via internet, voorzover mogelijk, aangepakt wordt. Dat is des te meer van belang, daar het aanbod van kansspelen via internet in de afgelopen jaren aanzienlijk is gegroeid.

De Wet op de kansspelen voorziet momenteel in een stelsel waarin zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden een rol speelt. Hierin wordt door dit wetsvoorstel geen verandering gebracht. Een gezamenlijke aanpak van bestuur, politie en justitie is noodzakelijk voor een effectieve handhaving. Met het oog daarop zijn er inmiddels afspraken gemaakt tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Financiën, het openbaar ministerie, de politie, de Belastingdienst en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over een gezamenlijk integraal handhavingstraject. De belangrijkste doelstelling van het handhavingstraject van de Wet op de kansspelen is: het beëindigen van illegale kansspelpraktijken door middel van een integrale aanpak. Per illegaal kansspel wordt gezien welke aanpak het meest effectief en opportuun is en wie daarbij betrokken moet worden.

8.3.2.1. Handhaving op internet

Het grenzeloze karakter van internet vormt een complicerende factor voor de handhaving van illegaal kansspelaanbod via internet. Alleen ten aanzien van onderwerpen die algemeen als ongewenst worden beschouwd, zoals kinderporno, bestaat op dit moment enige vorm van internationale samenwerking ter bestrijding van dit aanbod. Bij kansspelen is dit niet het geval. De Nederlandse overheid kan dan ook geen toezegging doen dat kansspelaanbod zonder Nederlandse vergunning op internet, gericht op de Nederlandse markt, in alle gevallen afdoende bestreden kan worden. De Nederlandse (straf)wetgeving biedt echter wel enige mogelijkheden om tot aanpak bij kansspelen via internet, gericht op Nederland, over te gaan. Onlangs is in nauw overleg met de Belastingdienst, het openbaar ministerie, het KLPD, de FIOD-ECD en Verispect B.V. een plan van aanpak ter bestrijding van illegale kansspelen via internet afgerond. Bij brief van 16 september 2005 (Kamerstukken II, 2004/2005, 24 557, nr. 59) is deze handhavingsstrategie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Het plan van aanpak bestaat uit drie onderdelen: het ontwikkelen van instrumenten en hulpmiddelen om illegaal aanbod en bemiddeling op te sporen door middel van het detecteren op het internet en te komen tot vervolging, het via voorlichting ontmoedigen van aanbod van en deelname aan illegale kansspelen op internet, en de aanpak van illegale aanbieders en tussenpersonen op basis van bestuursrecht, fiscaal recht, civiel recht en strafrecht. Het doel op korte termijn is het opbouwen van kennis en expertise voor de bestrijding van het illegale kansspelaanbod via internet. Op langere termijn zullen de ontwikkelde instrumenten een basis voor het structureel bestrijden van kansspelen via internet bieden. De voorgestelde regeling in combinatie met voornoemd plan van aanpak ter bestrijding van illegale kansspelen vormt een voldoende doeltreffend instrumentarium om een proef met kansspelen via internet uit te voeren.

8.3.2.2. Strafrechtelijke handhaving

8.3.2.2.1 *Rechtsmacht*

Ten aanzien van de strafbare feiten die via het internet worden gepleegd wordt algemeen aangenomen dat Nederland in ieder geval rechtsmacht heeft op grond van het territorialiteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht. Een feit wordt beschouwd in Nederland te zijn begaan indien Nederland de plaats is waar de gedraging plaatsvindt («leer van de gedraging»), het gebruikte instrument zijn uitwerking

heeft («leer van het instrument») of waar het gevolg intreedt («leer van het constitutieve gevolg»). Aangezien het internet kan worden opgevat als instrument, zal Nederland op grond van artikel 2 over rechtsmacht beschikken indien er sprake is van een op Nederland gericht kansspel via internet. Concreet houdt dit in dat indien vanuit het buitenland een naar Nederlands recht verboden kansspelsite wordt aangeboden die zich richt op de Nederlandse markt, de aanbieder in Nederland strafbaar is en door de Nederlandse autoriteiten vervolgd kan worden. Uit de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel computercriminaliteit II (Kamerstukken II, 2004/05, 26 671, nr. 10) blijkt dat sprake kan zijn van gerichtheid op Nederland, ook al staat de informatie op buitenlandse servers. Als voorbeelden van gericht op Nederland worden in voornoemde nota naar aanleiding van het verslag aangemerkt de sites waarop de Nederlandse taal gekozen kan worden (hoewel ook de Engelse taal algemeen wordt aanvaard als de algemeen erkende en gebruikelijke computertaal), sites waarop een Nederlands contact wordt opgegeven, sites die in Nederland zijn te bezoeken zodat de daarop aangeboden goederen in Nederland te koop worden aangeboden en dergelijke.

De Hoge Raad heeft in voornoemd arrest van 18 februari 2005 specifiek aandacht besteed aan de gerichtheid van kansspelsites op Nederland. Bij de beantwoording van de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen verboden «gelegenheid geven» stelde de Hoge Raad voorop dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen. De verwezenlijking van de kanalisatiegedachte zou volgens de Hoge Raad ernstig worden bemoeilijkt wanneer de vanuit Nederland geopende mogelijkheid tot deelneming aan kansspelen via internet wel en de vanuit het buitenland geopende, mede op potentiële deelnemers in Nederland gerichte mogelijkheid tot deelneming aan kansspelen via internet niet zou kunnen worden gekwalificeerd als gelegenheid geven in de zin van art. 1, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen.

Met de Hoge Raad ben ik van mening dat van hier te lande gelegenheid geven sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en deze via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen *zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht*. In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van de software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland. Dit is reeds het geval is indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. Op dat moment is er sprake van hier te lande gelegenheid geven en begaat de organisator van het kansspel via internet een strafbaar feit.

Een knelpunt in de opsporing kan worden gevormd door het feit dat vele aanbieders van on-line kansspelen, of hun servers, zich hebben gevestigd in landen waar het organiseren van kansspelen via internet niet strafbaar is gesteld en/of waar niet of nauwelijks regulering of toezicht op kansspelen plaatsvindt. Grensoverschrijdende opsporing is slechts in uitzonderingsgevallen toegestaan en is aan strenge regels onderworpen. Voor de opsporing is men in dergelijke gevallen veelal afhankelijk van de medewerking van het desbetreffende land, welke medewerking met behulp van een rechtshulpverzoek aan de desbetreffende autoriteiten zal moeten worden gevraagd. Wel geeft het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (Trb. 2002, 18, en Trb.

2004, 290), ook wel kortweg aangeduid als het Cybercrime-verdrag een aantal voorzieningen die het verlenen van internationale rechtshulp vereenvoudigen en versnellen. Voornoemd verdrag bevat belangrijke nieuwe bevoegdheden en snelle procedures waardoor de beschikbaarheid van elektronisch bewijsmateriaal ten behoeve van een verzoekende partij in belangrijke mate kan worden verhoogd. Op dit moment vindt uitwerking plaats van dit verdrag in de nationale nationale wet- en regelgeving (wetsvoorstel Computercriminaliteit II, Kamerstukken II 1998/99, 26 671. nr. 1–2, gewijzigd bij tweede nota van wijziging (Kamerstukken II, 2004/05 26 671, nr. 7).

De nationale strafwetgeving van de bij het Cybercrime verdrag aangesloten landen zal na ratificatie in verdergaande mate op elkaar zijn afgestemd, waardoor effectieve internationale samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit via internet, en dus ook in geval van illegale kansspelen via internet, mogelijk wordt gemaakt. Het strafvorderlijk deel van het Cybercrime verdrag omschrijft een aantal bevoegdheden die de landen in hun nationale wetgeving dienen toe te kennen aan de met opsporing van strafbare feiten belaste organen. In het kort weergegeven gaat het om de tijdelijke «bevriezing» van bepaalde opgeslagen maar vluchtige gegevens (artikel 16), de tijdelijke «bevriezing» en eventuele ontsluiting van verkeersgegevens (artikel 17), een bevel om specifieke computergegevens waaronder abonneegegevens te verstrekken (artikel 18), de bevoegdheid om computers en computergegevens te doorzoeken en eventueel in beslag te nemen c.q. te kopiëren (artikel 19), de verstrekking van verkeersgegevens (artikel 20) en de onderschepping van specifieke inhoudgegevens (artikel 21). In het gewijzigde wetsvoorstel Computercriminaliteit II wordt voorzien in de implementatie van genoemde bevoegdheden in de Nederlandse wetgeving (Kamerstukken II 2004/05, 30 036 (R1784), nr. 7).

8.3.2.2.2. Strafrechtelijk instrumentarium

Op strafrechtelijk terrein spelen opsporingsambtenaren, buitengewone opsporingsambtenaren, aangewezen door de Minister van Justitie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur (de economische kamers van de arrondissementsrechtbanken) een rol.

Overtreding van artikel 1, onderdelen a en b, van de Wet op de kansspelen is als economisch delict strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Strafrechtelijke handhaving vindt plaats op grond van het Wetboek van Strafvordering en de Wet economische delicten. Het strafrechtelijk instrumentarium bevat de volgende opsporingsmogelijkheden: internetsurveillance, toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, specifieke opsporingsbevoegdheden op grond van de Wet economische delicten, het opvragen van persoonsgegevens bij bijvoorbeeld internetproviders, het doen van onderzoek van telecommunicatie, het doen van verkennend onderzoek, en het doen uitgaan van internationale rechtshulpverzoeken.

8.3.2.2.3. Optreden tegen de organisator

Alvorens strafrechtelijk (of bestuursrechtelijk) op te treden tegen illegaal aanbod van kansspelen via internet, kan de organisator eerst schriftelijk gewezen worden op het feit dat hij in strijd met de wet handelt en kan hem worden verzocht dit handelen te staken. Ook kan de organisator worden gevraagd het spelen van via zijn website aangeboden kansspelen onmogelijk te maken voor Nederlandse ingezetenen. Geeft de organisator aan deze verzoeken geen gehoor, dan zal vervolgens worden bezien in hoeverre deze strafrechtelijk kan worden aangepakt op grond van overtreding van artikel 1 van de Wet op de kansspelen.

8.3.2.2.4. Optreden tegen tussenpersonen

Indien een tussenpersoon, zoals een aanbieder van webhostingdiensten, webruimte voor een organisator van illegale kansspelen via het internet

verzorgt, dat (mede) gericht is op de Nederlandse markt, dan zal deze aanbieder in eerste instantie geïnformeerd worden over het illegale karakter en worden verzocht de website te blokkeren of ontoegankelijk te maken. Indien noodzakelijk, kan vervolgens gebruik worden gemaakt van het instrumentarium dat op grond van de op 17 juli 2000 in werking getreden Europese richtlijn 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel in de interne markt (PbEG L 178)) en de Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel wordt geboden. In de richtlijn is een regeling opgenomen die betrekking heeft op de begrenzing van aansprakelijkheid van tussenpersonen op internet. Hoewel gokactiviteiten van de werkings-sfeer van de richtlijn zijn uitgesloten, heeft deze uitsluiting geen betrekking op het in de richtlijn neergelegde aansprakelijkheidsregime. De niet-aansprakelijkheidsregeling in de richtlijn laat de mogelijkheid onverlet dat aanbieders van webhostingdiensten door een rechterlijke autoriteit worden bevolen om een inbreuk te beëindigen of te voorkomen. In Nederland is deze mogelijkheid geregeld in artikel 54a van het Wetboek van Strafrecht, waarin wordt bepaald dat een tussenpersoon die een telecommunicatiedienst verleent bestaande in de doorgifte of opslag van gegevens die van een ander afkomstig zijn als zodanig niet kan worden vervolgd, indien deze gehoor geeft aan een bevel van de officier van justitie, met machtiging van de rechter-commissaris, om de van een ander afkomstige illegale informatie ontoegankelijk te maken. Wanneer de tussenpersoon niet aan dit bevel gevolg geeft, kan hij zich niet op de vervolgingsuitsluitingsgrond beroepen en kan hij strafrechtelijk worden vervolgd terzake van het niet voldoen aan een bevoegd gegeven ambtelijk bevel (artikel 184 Wetboek van Strafrecht). Of, en zo ja, in hoeverre, hij daarnaast ook aansprakelijk kan worden gesteld als dader of deelnemer moet aan de hand van het commune strafrecht worden bepaald.

8.3.2.2.5. Optreden tegen overige tussenpersonen

Wat betreft de aansprakelijkheid van andere tussenpersonen, zoals financiële instellingen die hun medewerking verlenen aan bijvoorbeeld transacties tussen de organisator van en de deelnemer aan kansspelen, zal per geval tot geval bekeken dienen te worden of strafbare deelnemingsvormen zoals medeplichtigheid aan overtreding van de Wet op de kansspelen bewezen kunnen worden.

8.3.2.3. Overige handhavingsmogelijkheden

Naast de bovengenoemde handhavingsmogelijkheden kan nog fiscaal-rechtelijk worden opgetreden indien de organisator geen of onjuiste opgave van zijn inkomsten doet. Ook civielrechtelijke handhaving is mogelijk.

8.3.3. Doorberekening van handhavingskosten

Handhaving van de Wet op de kansspelen en de ingevolge deze wet vastgestelde regels gaat gepaard met kosten. Hieronder wordt ingegaan op de vraag of deze kosten doorberekend kunnen worden aan de vergunninghouder. Over dit onderwerp is door de MDW-werkgroep «doorberekening van handhavingskosten» in juni 1996 het rapport «Maat houden» uitgebracht. Het kabinet heeft de in dit rapport geformuleerde uitgangspunten overgenomen (zie de brief van de Minister van Justitie van 19 juli 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 1995/1996, 24 036, nr. 22).

Toezicht en handhaving in de strafrechtelijke sfeer is, gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid op het terrein van de door het strafrecht te beschermen belangen, bij uitstek een taak van de overheid. De kosten

die hiermee gemoeid zijn, worden niet doorberekend aan particulieren. De kosten die het opsporen van de economische delicten uit de Wet op de kansspelen met zich meebrengt, kunnen derhalve niet aan de betrokken ondernemingen worden doorberekend.

Voor het toezicht op de naleving buiten de strafrechtelijke sfeer gelden andere uitgangspunten. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de kosten van toelating en post-toelating en de kosten van preventieve en repressieve handhaving. De eerste soort zou in beginsel wel moeten worden doorberekend en de tweede soort niet.

Bij toelating gaat het om de afgifte van een vergunning. Toelatingskosten vloeien voort uit de behandeling van een aanvraag tot vergunning en de afgifte daarvan. Post-toelatingskosten vloeien voort uit de periodieke controle op het naleven van de voorwaarden waaronder de vergunning is afgegeven. Omdat deze (post-) toelatingsactiviteiten een individueel toerekenbaar voordeel voor de betrokken ondernemingen opleveren, worden de kosten ervan doorberekend.

Onder preventieve handhaving wordt verstaan het toezicht op de naleving van de regels door middel van controles door de toezichthouders. Ten aanzien van vergunninghouders en houders van een toelating is preventieve handhaving nauwelijks te onderscheiden van post-toelatingsactiviteiten, omdat het hier primair gaat om toezicht op de naleving van de voorwaarden waaronder de vergunning of toelating verleend is. Overtreding van de bij of krachtens de voorgestelde regeling geldende voorschriften kan leiden tot het intrekken van de vergunning. Toezicht op de naleving door de vergunninghouder is derhalve van belang om te kunnen beoordelen of de vergunninghouder nog steeds voldoet aan de voorwaarden waaronder de vergunning verleend is.

Derhalve kunnen de kosten verbonden met dit toezicht als post-toelatingskosten gekwalificeerd worden. Bij controle van niet-vergunninghouders daarentegen gaat het duidelijk om preventieve handhaving en niet om post-toelatingsactiviteiten, omdat er immers geen sprake is van toelating. Omdat preventieve handhaving een zuiver collectief karakter heeft, zijn de kosten van toezicht in dit geval moeilijk individueel toe te rekenen. Bovendien dient preventieve handhaving ten aanzien van een ieder gelijkelijk te worden uitgeoefend en mag dus niet afhankelijk zijn van bijdragen van particulieren. Deze kosten worden daarom niet doorberekend.

Repressieve handhavingskosten zijn kosten die voortvloeien uit de maatregelen die genomen worden in geval een overtreding geconstateerd is, of er een vermoeden van overtreding bestaat. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten die gepaard gaan met nader onderzoek, het opmaken van een rapport of het intrekken van een vergunning. Hoewel deze kosten in een aantal gevallen beter individualiseerbaar zijn dan preventieve handhavingskosten, worden ze om redenen die hierboven genoemd zijn niet doorberekend.

De vergoedingen die krachtens dit wetsvoorstel verschuldigd zullen zijn voor de vergunning zullen recht doen aan bovenstaande uitgangspunten.

9. EVALUATIE

Tijdens de proefperiode zal het aanbod nauw begeleid worden door een breed samengestelde begeleidingscommissie. In deze commissie zullen onder andere zitting nemen: vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Financiën, het College van toezicht op de kansspelen, de organisaties op het terrein van kansspelverslaving, de technisch toezichthouder en Holland Casino. De commissie zal zich bezighouden met begeleiding van het aanbod en met name aandacht besteden aan aspecten van kansspelverslaving, informatie- en communicatietechnologie (ICT), privacy en het keurings-

proces. De begeleidingscommissie zal de ervaringen met het aanbod op internet inventariseren en toetsen aan de doelstellingen van het kansspelbeleid.

Na twee jaar zal de proef geëvalueerd worden. Voor de voor de evaluatie benodigde nulmeting zullen zo veel mogelijk gegevens uit recent afgeronde onderzoeken worden gebruikt. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de eerder genoemde onderzoeken «Kansspelen via nieuwe media 2004» en «Kansspelen op internet (KOI) (dat een update zal krijgen) en het onderzoek naar kansspelverslaving in Nederland «Verslingerd aan meer dan een spel». Het evaluatie-onderzoek zal bestaan uit twee onderdelen, gebaseerd op het doel van de proef. Het eerste onderdeel is het beheerst en gecontroleerd ervaring opdoen met kansspelaanbod via internet. Dit is de bundeling van de ervaringen van de begeleidingscommissie tijdens de proef en ziet op de aspecten regelgeving, technische eisen en toezicht. Het tweede onderdeel is het verkrijgen van inzicht in de effecten van het legale aanbod op internet in relatie tot de doelstellingen van het kansspelbeleid. Hierbij komen aspecten als het reguleren en beheersen van kansspelen (waaronder omvang van het aanbod en eventuele substitutie binnen legale kansspelen), het tegengaan van kansspelverslaving (aantallen verslaafden in verschillende categorieën), het beschermen van de consument (betrouwbaar aanbod, veilig internet- en betalingsverkeer) en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit (illegaal aanbod, pogingen tot witwassen) aan de orde.

De ervaringen die met het aanbod van kansspelen via internet worden opgedaan, zullen antwoord geven op de vraag of het organiseren van kansspelen via internet kan voldoen aan de doelstellingen van het kansspelbeleid. Die ervaringen zullen worden meegenomen in de nadere besluitvorming inzake kansspelen via internet, waarbij ook de vergunningsduur en het aantal vergunninghouders zullen worden betrokken. Aangezien de proef leidt tot enig additioneel aanbod, dat wil zeggen naast het bestaande kansspelaanbod, leidt zal bij de evaluatie van de proef ook worden gezien of het denkbaar is dat vergunninghouders (een deel van) het huidige aanbod moeten inruilen voor aanbod via internet. Van de resultaten van de evaluatie zal de Tweede Kamer te zijner tijd op de hoogte worden gesteld.

10. ADMINISTRATIEVE LASTEN

10.1 Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Uit het wetsvoorstel vloeien lasten voort voor de organisator van kansspelen via internet. Anders dan het Adviescollege toetsing administratieve lasten ben ik van mening dat deze lasten niet zijn aan te merken als administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In onderdeel 3.3. van deze memorie is reeds uiteengezet dat het de bedoeling is om de vergunning voor de proefperiode te verlenen aan Holland Casino. Bij de nulmeting die in opdracht door het Ministerie van Justitie in 2004 door het onderzoeksbureau Sira Consulting is verricht, is Holland Casino wat betreft het organiseren van casinospelen niet aangemerkt als bedrijfsleven, omdat het hier een stichting onder beheer van de Nederlandse overheid, in casu het Ministerie van Financiën betreft, de activiteiten kostendekkend worden uitgevoerd en een eventueel batig exploitatiesaldo wordt afgedragen aan de schatkist. Bij de organisatie van kansspelen via internet gelden dezelfde uitgangspunten. Gelet hierop ligt het in de rede om Holland Casino wat betreft het organiseren van kansspelen via internet evenmin aan te merken als bedrijfsleven. Dat leidt ertoe dat de lasten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel voor Holland Casino niet kunnen worden beschouwd als administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Nu Holland Casino niet als bedrijfsleven, maar als onderdeel van de over-

heid dient te worden aangemerkt, is in het kader van dit wetsvoorstel nog nagegaan of via Holland Casino nog sprake is van het opleggen van administratieve lasten aan het bedrijfsleven. In dat verband is gekeken naar het voornemen van Holland Casino om naast registratie van een speler in een vestiging van Holland Casino, ook registratie bij een bank of postkantoor mogelijk te maken. Aangezien de banken en postkantoren deze activiteiten zullen gaan verrichten op basis van een overeenkomst en niet op grond van regelgeving, kan dit evenwel niet als administratieve last voor het bedrijfsleven worden aangemerkt.

Holland Casino dient de software te laten keuren door een door de minister van Justitie aangewezen keuringsinstelling. De aan de keuring verbonden activiteiten voor de keuringsinstelling (in opdracht van Holland Casino) vallen niet onder de administratieve lasten. De aanwijzing tot keuringsinstelling door de Minister van Justitie valt onder de uitvoeringskosten.

10.2 Administratieve lasten voor de burger

Het wetsvoorstel leidt naar verwachting tot beperkte administratieve lasten voor de burger. Het betreffen hier zowel eenmalige als structurele administratieve lasten. Van eenmalige lasten voor de burger is sprake in het kader van de verplichte registratieprocedure. Het deelnemen aan een kansspel via internet levert structurele administratieve lasten voor de burger op.

10.2.1 Eenmalige registratie als speler

Alvorens te kunnen deelnemen aan kansspelen via internet, dient de speler zich eenmalig als zodanig te laten registreren, waarbij tegelijkertijd een door de vergunninghouder beheerde speelrekening op naam van de speler wordt geopend. Op grond van de WID moet de speler zich persoonlijk, onder overlegging van een geldig identificatiebewijs, aanmelden. Eveneens op grond van laatstgenoemde wet moet de speler een eenmalige elektronische storting op de speelrekening te verrichten vanaf een Nederlands bankrekeningnummer. Deze persoonlijke registratie kan plaatsvinden bij een vestiging van de vergunninghouder, of indien daartoe een overeenkomst gesloten is, bij een postkantoor of een bank. In totaal zal hiermee 1 uur en 33 minuten gemoeid zijn, waarbij met € 1,28 aan kosten rekening moet worden gehouden (zie tabel 1). Deze registratie is eenmalig. Het onderhavige wetsvoorstel dient om een proef met het organiseren van kansspelen via internet mogelijk te maken. Aangezien deze mogelijkheid nog niet bestaat in Nederland, is het niet mogelijk aan te geven hoeveel mensen hiervan gebruik zullen maken. Het experiment dient juist om inzicht te krijgen in de aantallen personen die van deze mogelijkheid gebruik maken en in de wijze waarop dit aanbod zo effectief en efficiënt mogelijk gestalte kan krijgen. Bij de berekening van de administratieve lasten is daarom de Q-factor opengelaten.

Tabel 1 Registratie als speler
Betreft een eenmalige handeling (gebaseerd op de standaardhandelingen volgens de specifieke standaarden BZK)

Handeling	Tijdsbesteding	kosten
digitaal aanvragen formulier	10/60	
NAW-gegevens (incl. e-mailadres) en datum invullen, ondertekenen formulier	3/60	
opzoeken bank- of girorekeningnummer en invullen	5/60	
opzoeken en tonen identiteitsbewijs	5/60	
storting op speelrekening (uitvloeisel WID)	5/60	
persoonlijk indienen formulier bij vergunninghouder postkantoor of bank (uitvloeisel WID)	1	1,28
archiveren van verworven documenten	5/60	

10.2.3. Deelname aan spelen op internet

Na de eenmalige registratie heeft de speler in principe onbeperkt toegang tot het spelaanbod op de internetsite van de vergunninghouder. Daartoe dient hij zich aan begin van zijn speelsessie eenmalig door het intoetsen van de bij registratie ontvangen code aan te melden. In het kader van het voorkomen van kansspelverslaving moet de speler in ieder geval eenmalig zijn maximale speel- en verlieslimieten instellen. De speler kan deze limieten naderhand wijzigen. Dit is echter uitdrukkelijk geen verplichting, maar een faciliteit ten gerieve van de speler. Ter extra bescherming van jongere spelers tussen 18 en 23 wordt een maximum speellimiet per week opgelegd. Dit brengt echter geen extra handelingen voor de speler mee. Zoals hiervoor is aangegeven is in verband met het experimentele karakter van dit wetsvoorstel nu niet aan te geven hoe vaak gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheden die hiermee geboden worden.

**Tabel 2 Deelname aan kansspelen via internet
(tijdsbesteding en kosten gebaseerd op schattingen beleidsmedewerkers en deskundigen)**

Handeling	tijdsbesteding	Kosten	frequentie
Inloggen op website met behulp van verstrekte identificatiecode, inclusief opzoeken code	2/60		1x per speelsessie
instellen max. speellimiet	2/60		minimaal 1x, verder afhankelijk van wens speler
instellen max. verlieslimiet	2/60		minimaal 1x, verder afhankelijk van wens speler

10.3. Alternatieven

Er zijn verschillende alternatieven bekeken om de administratieve lasten voortvloeiend uit het wetsvoorstel te verlagen. Gelet op de doelstellingen van de proef – het bieden van een legaal en betrouwbaar alternatief dat de doelstellingen van het kansspelbeleid kan doorstaan – wordt het echter noodzakelijk geacht om een aantal voorwaarden aan het deelnemen van kansspelen te verbinden. Hiermee worden de belangen van de consument gewaarborgd en kunnen kansspelverslaving en fraude en misbruik worden tegengegaan.

Wel is bij het opzetten van de registratieprocedure gekozen voor het alternatief dat leidt tot de minste lasten. Voorbeeld hiervan is het downloaden van het registratieformulier van internet, omdat elke potentiële speler uit de aard der zaak toegang tot internet heeft. Door de mogelijkheid van registratie bij postkantoor of bank worden de faciliteiten in de buurt vergroot en hoeft de potentiële deelnemer minder afstand te overbruggen om zijn eenmalige registratie tot stand te brengen, hetgeen de lasten beperkt. De eisen op basis van de WID laten geen verdere lastenvermindering toe.

In het kader van de consumentenbescherming, in het bijzonder het voorkomen van het deelnemen aan deze kansspelen door minderjarigen en het voorkomen van onbevoegd gebruik van een speelgoed, is het gebruik van een vorm van identificatie via elektronische weg onvermijdelijk, ook bij het gebruik van een beveiligde internetverbinding. Gebruik van een eenmalig bij de registratie verstrekte identificatiecode, vergelijkbaar met een pincode, biedt een optimale verhouding tussen de minste lasten en de veiligste methode.

Hoewel de activiteiten van de toezichthouder strikt genomen onder de uitvoeringskosten toezicht vallen en geen administratieve lasten zijn, is ook hier zo veel mogelijk gekeken naar alternatieven. Nu de aard van de spelen dit mogelijk maakt, zal het toezicht op het spelverloop van kansspelen via internet zo veel mogelijk on-line plaatsvinden, hetgeen minder belastend is voor de vergunninghouder dan de gebruikelijke toezichtvormen. Bij de evaluatie van de proef zal tevens bezien worden of de nu op te leggen verplichtingen voor de vergunninghouder en de burger

gehandhaafd moeten blijven of dat hiervoor nog minder belastende alternatieven mogelijk zijn. Op dit moment heeft het omkleden van de proef met zo groot mogelijke waarborgen echter prioriteit.

11. FINANCIËLE GEVOLGEN

De opbrengst van het aanbod van kansspelen via internet strekt overeenkomstig artikel 27n, tweede lid, van de Wet op de kansspelen – na aftrek van de prijzen en kosten – ten bate van de schatkist. De kansspelbelasting wordt bij de vergunninghouder geheven. Naar verwachting zal de opbrengst voor de staat gedurende de proefperiode beperkt zijn. Enerzijds omdat het aantal deelnemers in de proefperiode onder andere wegens onbekendheid met het aanbod nog gering zal zijn, anderzijds omdat het organiseren van kansspelen via internet voorafgaand aan en tijdens de proefperiode aanzienlijke investeringen zal vergen in hard en software. Voorts zijn onder andere extra kosten te voorzien voor het toetsen van de hard- en software, toezicht en handhaving, het ontwikkelen en onderhouden van instrumentarium ter voorkoming van kansspelverslaving en ter bescherming van persoonsgegevens, het aanpassen en implementeren van de administratieve organisatie, en opleiding en instructie van personeel.

12. WIJZIGING ANDERE REGELGEVING

Parallel aan de wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de tijdelijke internetproef wordt de Wet op de kansspelbelasting gewijzigd. Voorgesteld wordt een apart heffingssysteem te introduceren voor kansspelen die via internet worden aangeboden. Na de wijziging van de Wet op de kansspelbelasting zal het tarief van de kansspelbelasting voor kansspelen via internet, evenals bij casinospelen, 33 1/3 % bedragen. Ook wat betreft de heffing wordt aangesloten bij de heffing zoals deze bij casinospelen plaatsvindt. Dit betekent dat een aanbieder van kansspelen via internet belast wordt naar het verschil tussen de ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen. De organisator van kansspelen via internet dient de in een tijdvak verschuldigde belasting op aangifte te voldoen. Voor een nadere toelichting op de heffing van kansspelbelasting over kansspelen via internet wordt verwezen naar de wijziging van de Wet op de kansspelbelasting.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Na artikel 27l wordt een nieuwe (tijdelijke) titel ingevoegd, luidende: Titel IVC Kansspelen via internet.

Artikel 27m

Ingevolge artikel 1, onderdeel a, van de Wet op de kansspelen is het verboden om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen en 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 Wet op de kansspelen behelst derhalve een gesloten systeem. Met deze wijziging van de Wet op de kansspelen wordt het orga-

niseren van kansspelen via internet mogelijk gemaakt. Op grond van het artikel 27m, eerste lid, is het mogelijk vergunning te verlenen voor het organiseren van kansspelen via internet.

In artikel 27m, tweede lid, wordt een definitie van een kansspel via internet gegeven. Onder een kansspel via internet dient te worden verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, die wordt gegeven via het internet. Zoals reeds in onderdeel 3.5. van de memorie van toelichting is aangegeven, is het de bedoeling dat de vergunninghouder de kansspelen gaat organiseren via een website, die via een server aangeboden wordt. Het is niet de bedoeling dat de vergunninghouder, naast kansspelen gaat organiseren die uitsluitend bijvoorbeeld via de mobiele telefoon of andere telecommunicatiemiddelen aangeboden worden. Dit zal nader uitgewerkt worden in de vergunning. Zoals reeds opgemerkt in het algemene deel van de toelichting staat het de deelnemer vrij met het door hem gewenste middel de website van de vergunninghouder te benaderen en deel te nemen aan kansspelen via internet. Dit kan zijn via een «gewone huiscomputer», maar ook via de mobiele telefoon etcetera.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het daadwerkelijk spelen van kansspelen via internet (e-gaming) en het aanbieden van kansspelen via internet als alternatief verkoop- of communicatiekanaal (e-commerce). Bij een kansspel via internet als bedoeld in titel IVC gaat het steeds om een spel dat daadwerkelijk gespeeld wordt via het internet en waarbij de kansbepaling onmiddellijk of vrijwel onmiddellijk na het in werking stellen van het spelproces geschiedt. De speler heeft dus steeds (vrijwel) direct resultaat. Op het aanbieden van kansspelen via internet als alternatief verkoop- of communicatiekanaal is titel IVC niet van toepassing.

Artikel 27n

Om beheerst en gecontroleerd ervaring op te doen met kansspelen via internet wordt voorgesteld om gedurende de proefperiode aan één aanbieder vergunning te verlenen voor het organiseren van kansspelen via internet voor een beperkte periode, waarbij in eerste instantie gedacht wordt aan een periode van maximaal drie jaar, welke de daadwerkelijke proefperiode van twee jaar en de evaluatieperiode van één jaar omvat. Ingevolge artikel 27n wordt deze vergunning verleend aan de in artikel 27h aangewezen rechtspersoon. Het betreft hier Holland Casino. Voor de motivering van de keuze voor deze aanbieder gedurende de proefperiode wordt verwezen naar onderdeel 3.3. van deze memorie van toelichting. In verband met de duur van de proef bedraagt de maximale vergunningsduur drie jaar.

Artikel 27o

Mede met het oog op de tijdelijkheid van de proef is ervoor gekozen om de regelgeving ten aanzien van kansspelen via internet te verdelen over (hoofdzakelijk) twee niveaus: de wet en de vergunning. Artikel 27o biedt een grondslag voor het nader regelen van een aantal onderwerpen op het niveau van de vergunning. Zo zullen de voorwaarden waaraan de organiserende rechtspersoon en de te organiseren spelen dienen te voldoen gedurende de proefperiode worden uitgewerkt in de vergunning. De voorschriften, die op grond van artikel 27o, tweede lid, verbonden worden aan de vergunning dienen, zoals in het algemene deel al ter sprake is gekomen, onder meer ter bescherming van de speler. Voorbeeld hiervan zijn voorschriften die zien op de aan deelneming te stellen voorwaarden, waaronder de verplichte off-line registratieprocedure, het waarborgen van een eerlijk spelverloop en het voorkomen van fraude en misbruik, waaronder het tegengaan van witwassen, en de wijze waarop

betaling voor deelname plaatsvindt. Daarnaast zien de voorschriften op voorkoming van problematisch speelgedrag en kansspelsverslaving. Zo kunnen op grond van artikel 27o, tweede lid, voorschriften gesteld worden ten aanzien van reclame en werving, gericht tot de speler. Voorts kunnen voorschriften worden gesteld ten aanzien van de rechtspersoon zelf, de financiële verslaglegging etcetera.

Op grond van artikel 27o, derde lid, kunnen voorschriften worden opgenomen in de vergunning over de te organiseren spelen. Hiermee wordt beoogd het spelaanbod te reguleren. De eisen zien met name op het beschermen van de speler tegen te grote verliezen en het voorkomen van kansspelsverslaving. De verliezen worden bepaald door factoren als de inzet per spel, de speelduur en het uitkeringspercentage. De technische inrichting van de spelsoftware wordt op grond van artikel 27o, vierde lid, aan zodanige eisen worden gebonden, dat een speel- en verlieslimiet en minimale en maximale inzetten mogelijk zijn. Ter voorkoming van kansspelsverslaving dienen de spelen zo ingericht te worden dat registratie van het speelgedrag mogelijk is en dat signaleringen en speelverboden kunnen worden uitgevaardigd. Ook worden er eisen gesteld ter waarborging van het toevalskarakter van de te organiseren spelen. Voorts dient de spelinrichting zodanig te zijn dat het steekproefsgewijze toezicht op het spelverloop op elk moment mogelijk kan zijn. Op grond van artikel 27o, vierde lid, kunnen deze eisen in de vergunning nader worden uitgewerkt. De daadwerkelijke keuring van de spelsoftware geschiedt, net als bij de toelating van een model bij speelautomaten, door daartoe door de Minister van Justitie aangewezen door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde keuringsinstellingen.

Artikel 27p

De aanvraag om een vergunning tot het organiseren van kansspelen via internet kan op aanvraag worden verleend door de Minister van Justitie. Bij regeling van de Minister van Justitie kunnen op grond van het tweede lid van artikel 27p regels worden gesteld met betrekking tot de aanvraagprocedure. Deze regels zullen met name zien op de keuring van de spelsoftware, die voorafgaand aan gebruikersnaam hiervan zal dienen plaats te vinden. Voor de beoordeling van de te organiseren spelen is onder meer van belang dat bij de aanvraag een keuringsrapport van de te gebruiken software, dat is opgesteld door een daartoe aangewezen keuringsinstelling wordt overgelegd. De procedurele gang van zaken hieromtrent kan nader worden uitgewerkt in voornoemde ministeriële regeling.

Het is niet ondenkbaar dat de vergunninghouder na afgifte van de vergunning wijzigingen in de spelsoftware wenst aan te brengen. Dergelijke wijzigingen 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. Bij ministeriële regeling zal de procedure die hierbij gevolgd dient te worden nader worden uitgewerkt.

Ingevolge artikel 27p, derde lid, zal – eveneens bij ministeriële regeling – de vergoeding voor de kosten, verbonden aan de behandeling van de aanvraag en de afgifte van de vergunning, en voor de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving door de vergunninghouder van de bij of krachtens onderhavige titel vastgestelde voorschriften nader worden bepaald. Op de doorberekening van de handhavingskosten is reeds uitvoerig ingegaan in paragraaf 8.3.3. van de memorie van toelichting. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

Het vierde lid van artikel 27p biedt een grondslag voor het aanwijzen van de keuringsinstellingen, die belast worden met de keuring van de spelsoftware.

Artikel 27q

De registratie van het speelgedrag van de speler kan gepaard gaan met de verzameling van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens, door de vergunninghouder. Hiervan is sprake als de speler wordt geduid als kansspeler door de vergunninghouder. Ingevolge artikel 16 van de Wbp is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, waaronder gezondheidsgegevens, verboden, tenzij de Wbp anders bepaalt. Ingevolge artikel 23, aanhef en eerste lid, onder e, van de Wbp is dit verbod niet van toepassing, indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en in de verwerking bij wet wordt voorzien. Artikel 27q dient daartoe. De verwerking van bijzondere gegevens bij de registratie van het speelgedrag is gerechtvaardigd gelet op de doelstellingen van het kansspelbeleid. De bijzondere persoonsgegevens mogen door de vergunninghouder uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld, te weten het tegengaan van kansspeleroverslaving. In artikel 27o, tweede lid, onderdelen c, d en g, is een grondslag opgenomen om bij vergunning de registratie van persoonsgegevens, de wijze van bescherming van persoonsgegevens en de registratie van het speelgedrag nader te regelen. In de vergunningvoorschriften zullen passende waarborgen worden opgenomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler.

Artikel 27r

Artikel 27r introduceert een leeftijdsgrens van achttien jaar voor het deelnemen aan kansspelen via internet. Hiermee wordt aangesloten bij de leeftijdsgrens die reeds voor het beoefenen van andere vormen van kansspelen geldt. Het invoeren van een leeftijdsgrens zal voorkomen dat jongeren te eenvoudig in aanraking komen met kansspelen via internet. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze leeftijdsgrens omzeild wordt, dient door de vergunninghouder een registratiesysteem ontwikkeld te worden, waarbij de speler zich eenmaal off-line, door middel van een geldig legitimatiebewijs of rijbewijs moet aanmelden, en zich daarna, wanneer hij daadwerkelijk wil spelen, on-line, door middel van een inlognaam, moet identificeren.

Artikel 27s

In deze bepaling wordt voorzien in imperatieve intrekking van de vergunning indien mocht blijken dat bij de aanvraag van een vergunning zodanig onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt, dat juiste of volledige informatieverstrekking tot een andere uitkomst zou hebben geleid. Voorts bevat deze bepaling in het tweede lid een tweetal facultatieve intrekkingmogelijkheden respectievelijk in het geval van overtreding van het bij of krachtens deze titel bepaalde, dan wel wanneer er vrees bestaat dat het van kracht blijven van de vergunning ernstig gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.

Artikelen 27t en 27u

In de artikelen 27t en 27u wordt het toezicht op de naleving op de te organiseren spelen geregeld. Naast het onderzoek naar de te organiseren spelen dat verricht wordt door keuringsinstellingen voorafgaand aan de ingebruikname van de software, zal (steekproefsgewijs) toezicht achteraf plaatsvinden op de te organiseren spelen en het spelverloop door een door de Minister van Justitie aan te wijzen personen. Toezichthoudende bevoegdheden zijn nodig voor een goede handhaving van het bij of krachtens de wet gestelde en om na te gaan of de vergunninghouder zich houdt aan de in de vergunning vervatte voorschriften.

De in de artikelen 27t en 27u voorgestelde regeling voor het uitoefenen van toezicht op de naleving sluit aan bij hoofdstuk 5, titel 5.1 en 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Afdeling 5.1. van de Awb bevat een aantal algemene bepalingen inzake toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Aanwijzing van toezichthouders (zie artikel 5:11 Awb) dient te geschieden in de desbetreffende bijzondere regeling. In casu is in artikel 27t bepaald dat de Minister van Justitie bepaalt welke personen worden belast met het uitoefenen van toezicht. Onder toezicht moet worden verstaan controle op de naleving van de wet en de daarop berustende bepalingen zonder dat sprake hoeft te zijn van concrete naspeuringen of al dan niet een overtreding is begaan. De toezichthouder mag zijn toezichthoudende bevoegdheden slechts gebruiken voor zover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van zijn taak nodig is. Voor het toezicht op de naleving zijn de artikelen 5:15 tot en met 5:20 van de Awb van belang. Het gaat in deze artikelen om het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, het doen van onderzoek/opneming monsterneming, onderzoek aan vervoermiddelen en de medewerkingsplicht. In artikel 27u wordt een nadere voorziening getroffen ten aanzien van de bevoegdheden van de toezichthouders ten aanzien van de software. Het begrip zaak in artikel 5:18 van de Awb moet worden opgevat in de betekenis van artikel 3:2 Burgerlijk Wetboek (BW): de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten (Kamerstukken II 23 700, nr. 3 p. 145). Teneinde twijfel uit te sluiten over de vraag of de software die de speluitkomst bepaalt hieronder valt, is in artikel 27u bepaald dat onder zaak in artikel 5:18 van de Awb tevens software dient te worden verstaan, zodat de toezichthouders op grond van artikel 5:18 van de Awb deze software kunnen onderzoeken dan wel voor een korte periode kunnen meenemen tegen een af te geven schriftelijk bewijs. Overigens ligt het in de rede dat er in de praktijk, indien nodig, een kopie van de software wordt gemaakt voor onderzoeksdoeleinden, nu dit een minder ingrijpend middel is dan het meenemen van de software.

Onderdeel B

Het College van toezicht op de kansspelen is belast met het toezicht op de naleving door de rechtspersonen waaraan een vergunning voor het organiseren van kansspelen is verleend. Met de voorgestelde wijziging van artikel 34 wordt bereikt dat het College van toezicht op de kansspelen eveneens toezicht kan uitoefenen op de naleving van de vergunningsvoorwaarden van de in artikel 27n bedoelde rechtspersoon, voor zover het de in artikel 27o, tweede lid, genoemde voorwaarden met betrekking tot de organiserende rechtspersoon betreft.

ARTIKEL II

In onderdeel 9 van de memorie van toelichting is aangekondigd dat de proef na twee jaar geëvalueerd zal worden. Artikel II bevat een daartoe strekkende evaluatiebepaling.

ARTIKEL III

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen datum.

In verband met het tijdelijke karakter van de internetproef is in artikel III, tweede lid, geregeld dat deze wet drie jaar na het tijdstip van inwerking-treding vervalt.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner