

Volgens de rechtbank zijn ISP's te beschouwen als tussenpersonen wiens diensten worden gebruikt voor auteursrechtsschendingen. Deze tussenpersonen kan het bevel worden gegeven de aangeboden diensten (toegang tot de websites) te doen staken. Daarbij wordt de L'Oréal/eBay-zaak aangehaald.⁷³ Wel blijkt uit deze zaak dat een juist evenwicht moet worden verzekerd tussen de grondrechten en belangen van alle betrokkenen. De rechtbank heeft de betrokken grondrechten afgewogen om een evenwicht teweeg te brengen tussen enerzijds het intellectuele eigendomsrecht van de rechthebbenden en anderzijds de vrijheid om informatie te ontvangen of te verstrekken van de abonnees, en de vrijheid van ondernemerschap van Ziggo en XS4ALL.⁷⁴

Met betrekking tot het subsidiariteitsvereiste van de maatregel overweegt de rechtbank dat er voorgaand acties zijn ondernomen tegen de beheerders en hostingproviders van The Pirate Bay, maar dat deze vooralsnog niets hebben opgeleverd. De website van The Pirate Bay is nog steeds online. Het treffen van rechtsmaatregelen tegen de duizenden individuele gebruikers van de illegale website is naar het oordeel van de rechtbank geen minder ingrijpende maatregel.⁷⁵ Een soortgelijke problematiek speelt bij illegale kansspelwebsites. Ook daar bestaat de kans dat beheerders niet reageren op boetes van de autoriteit en hostingproviders al dan niet in het buitenland weigeren de website offline te halen of voor Nederlanders te blokkeren.

Proportionaliteit

Met betrekking tot het proportionaliteitsvereiste overweegt de rechtbank dat de rechthebbenden hun recht en belang hebben in de bescherming van hun auteursrechten en naburige rechten. Voldoende is vastgesteld dat de rechthebbenden door The Pirate Bay inkomsten mislopen. Daarvoor wordt door de rechtbank een onderzoek van TNO dat is uitgevoerd in opdracht van Stichting BREIN aangehaald. Het beperkte belang van abonnees om kennis te nemen van het legale aanbod op The Pirate Bay weegt volgens de rechtbank niet op tegen het belang van de auteursrechthebbenden. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het gaat om het blokkeren van de toegang naar een website waarvan de beheerders door de rechtbank Amsterdam reeds zijn veroordeeld om de website ontoegankelijk te maken voor Nederlanders.⁷⁶

Het argument dat de maatregelen tot te hoge kosten zouden leiden voor ISP's neemt de rechtbank niet zonder verdere onderbouwing over: *"In het licht daarvan kan zonder nadere toelichting, die ontbreekt, niet worden aangenomen dat die aanpassingen wel grote organisatorische inspanningen vergen of hoge kosten meebrengen."*⁷⁷

Samenhangend met de vraag of de maatregel proportioneel is moet worden nagegaan of de maatregel voldoende effectief is. Hoewel de maatregelen zeer eenvoudig te omzeilen zijn is de verwachting dat een deel van de gebruikers niet de moeite neemt de website te omzeilen en stoppen met het gebruik van de website of overstappen op een andere dienst aanbieder. In de uitspraak BREIN vs. Ziggo en XS4ALL heeft de vermeende ineffectiviteit van de maatregel niet geleid tot het oordeel dat een filtermaatregel disproportioneel is. De Rechtbank geeft aan dat er 'ongetwijfeld abonnees zullen zijn die de blokkering weten te omzeilen', maar dat dit zonder verdere onderbouwing onvoldoende grond is om de gevorderde blokkades af te wijzen. De rechtbank overweegt verder: *"De blokkades zullen in ieder geval een extra barrière betekenen. Dat*

⁷³ HvJ EU 12 juli 2011, C-324/09, *L'Oréal/Brands* (L'Oréal/eBay).

⁷⁴ Zie rechtsoverweging 4.50.

⁷⁵ Zie rechtsoverweging 4.21.

⁷⁶ Rechtsoverweging 4.28.

⁷⁷ Zie overweging 4.31 en 4.32.



*blijkt reeds uit de omstandigheid dat in Italië, getuige de door Brein overgelegde en niet weersproken stukken, nadat de toegang tot The Pirate Bay was geblokkeerd, in enkele maanden het aantal bezoekers van The Pirate Bay afnam van 140.000 naar minder dan 10.000 unieke bezoekers per dag. Een zelfde trend valt te zien bij de blokkade in Denemarken, zoals Brein onweersproken heeft gesteld.*⁷⁸

Eerder is aangegeven dat in zowel België als Frankrijk nadrukkelijk wordt overwogen websites te filteren op basis van zwarte lijsten die aan access providers worden opgelegd. De uitwerking daarvan en eventuele rechtszaken naar aanleiding daarvan moeten nog worden afgewacht. In Nederland is het filteren van kinderpornografie op basis van zwarte lijsten gestaakt wegens de geringe effectiviteit van de maatregel.⁷⁹ Dat het filteren van kinderpornografie met zwarte lijsten niet effectief is betekent echter niet automatisch dat het filteren van kansspelwebsites geen effect heeft. Anders dan in het geval van kinderpornografie zijn kansspelwebsites veel beter zichtbaar en kan wellicht minder gemakkelijk van domeinnaam worden gewisseld, omdat mensen er op rekenen een bepaalde aanbieder op een bepaalde website kunnen bereiken. Dit is ook in het commerciële belang van de aanbieder. Echter, onze verwachting is dat in de samenleving nog minder draagvlak is voor een dergelijk vergaande maatregel voor de bestrijding van kansspelen dan dat er was voor de bestrijding van kinderpornografie. Vergeleken met kinderpornografie betreft het een minder ernstig delict. Bovendien is naar onze mening het eenzijdig opleggen van een zwarte lijst van illegale kansspelwebsites aan ISP's zonder voorafgaande procedure en met weinig waarborgen disproportioneel, zeker vergeleken met het alternatief waarbij slechts als uiterste maatregel individuele websites ontoegankelijk worden gemaakt. Onze verwachting is dat deze handavingsmaatregel de juridische toets niet zal doorstaan. De omzeilingstechnieken zijn daarnaast evengoed toepasbaar en de vraag wie de kosten zou moeten dragen is niet afdoende beantwoord.

Netneutraliteit

De filterverplichting is niet in strijd met netneutraliteit. De rechtbank overweegt hieromtrent als volgt: *“Nog daargelaten dat de betreffende bepaling nog geen geldend recht is, valt een bevel tot blokkering van een IP-adres of domeinnaam/(sub)domein onder de in artikel 7.4a lid 1 sub d genoemde uitzondering dat een internet service provider een dienst op het internet mag belemmeren ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel.”*⁸⁰ Naar onze mening is deze overweging correct.

Onzes inziens treedt met de filterverplichting wel een belangrijk neveneffect op. Internet zoals burgers dat tot dusver hebben ervaren is grotendeels ongefilterd. Met de filtermaatregel en mogelijk toekomstige filtermaatregelen voor auteursrechten en eventueel met betrekking tot illegale kansspelen en andere strafbare of anderszins illegale feiten wordt het vrije internet en daarmee de toegang tot ongefilterde informatie in toenemende mate beperkt. Op de lange termijn kunnen dergelijke maatregelen tot gevolg hebben dat in Nederland een ander gefilterd internet wordt aangeboden dan in andere landen. Virtuele grenzen worden daarmee als het ware opgetrokken en daarmee wordt tevens een signaal gegeven aan andere landen die Nederland van het belang van een vrij en open internet probeert te overtuigen.

⁷⁸ Overweging 4.35.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VI, nr. 86. Hierbij dient te worden opgemerkt dat kinderpornografie zich voor een groot deel op de minder zichtbare delen van internet en via ruilhandel wordt verspreid.

⁸⁰ Zie overweging 4.45.



Gerealiseerd moet worden dat de zaak BREIN/Ziggo en XS4ALL een civielrechtelijke zaak betreft, waar de wettelijke grond voor de blokkering/filterverplichting in auteursrechtwetgeving ligt. De uitspraak is daarom niet één op één toepasbaar voor kansspelwetgeving, maar de overwegingen in de zaak zijn wel degelijk relevant. Daarnaast bestaat de kans dat het vonnis in hoger beroep of cassatie vernietigd wordt en dat de zaak naar het Hof van Justitie wordt verwezen door middel van een prejudiciële vraag. Onze indruk is dat het vonnis weloverwogen is en juridisch beargumenteerd kan worden dat een filtermaatregel mogelijk is. Het vonnis schept een precedent voor filterverplichtingen bij andere Nederlandse ISP's.

2.5.1.3 Tussenconclusie m.b.t. filteren en Notice and Take Down (NTD)

De Ksa kan net als iedereen een verzoek tot NTD doen van websites met onmiskenbaar onrechtmatige inhoud. Nederlandse hostingproviders bepalen vervolgens zelf of de website ontoegankelijk wordt gemaakt. Laten zij dat na, dan kan eventueel een procedure worden ingesteld. Overwogen kan worden een NTD-bevel in de nieuwe Wok te creëren voor illegale kansspelwebsites. Onzes inziens zal daarbij de mogelijkheid gecreëerd moeten worden dat een belanghebbende om een voorlopige voorziening kan vragen bij de bestuursrechter. Op die manier kan toch nog een rechterlijke toets plaatsvinden voordat de ingrijpende maatregel wordt opgelegd. Een NTD-bevel in bestuurswetgeving zal bij creatie het eerste bevel in zijn soort zijn en heeft daarmee een grote maatschappelijke impact. Na een succesvolle NTD-procedure is het van belang dat het succes goed gecommuniceerd wordt. Mogelijk zullen andere soortgelijke niet-vergunninghouders hun bedrijvigheid op de Nederlandse bodem heroverwegen. Anderzijds is de kans aanwezig dat de actie geen effect heeft, omdat de servers van de niet-vergunninghouder van online kansspelen simpelweg naar een andere hostingprovider in het buitenland worden verplaatst. De kansspelwebsite blijft dan online staan of is slechts voor korte tijd offline.

Filtermaatregelen op basis van zwarte lijsten worden bijvoorbeeld in België en Frankrijk overwogen. De juridische haalbaarheid daarvan – zeker als met zwarte lijsten wordt gewerkt – is discutabel. Voor de maatregel is een expliciete bevoegdheid in de Wok vereist en de maatregel kan pas met de mogelijkheid van rechterlijke tussenkomst worden opgelegd als andere handhavingsmethoden niet hebben gewerkt. Het is de vraag of de grondslag kan worden gecreëerd aangezien de Tweede Kamer eind december 2011 een motie aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen geen websites bij ISP's te blokkeren.⁸¹ In het achterhoofd moet worden gehouden dat de filtermaatregel relatief gemakkelijk kan worden omzeild en de toegevoegde waarde van een dergelijke filter dus beperkt is. Wel kan de overheid uit de BREIN/Ziggo en XS4ALL-uitspraak afleiden dat het juridisch mogelijk is een filtermaatregel aan ISP's op te leggen. Een zwarte lijst van illegale kansspelwebsites door ISP's geblokkeerd moeten worden maakt een grotere inbreuk op de betrokken rechten dan één individuele website die moet worden geblokkeerd.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 29 838, nr. 44 (gewijzigde motie Kamerlid Verhoeven): "Overwegende dat deze maatregel: de vrijheid van meningsuiting disproportioneel inperkt, de privacy van de internetgebruiker aantast, de innovatie beperkt, de isp's tot politieagent maakt" en "overwegende, dat het beëindigen van de publicatie van onrechtmatige informatie via een notice-and-takedownbeleid hier volledig los van staat". De motie werd aangenomen naar aanleiding van een Kamerdebat over het downloadverbod over hetgeen de Kamer zeer kritisch was. In relatie tot het handhaven van het downloadverbod werd tevens een filter bij de ISP overwogen.



Uit The Pirate Bay-, Sabam/Saclett-, Sabam/Netlog-, L'Oréal/eBay-zaak en eerdere overwegingen van de staatssecretaris in de speerpuntenbrief Auteursrechten 20©20 en het conceptwetsvoorstel Computercriminaliteit III, kan worden afgeleid dat een dergelijke vergaande maatregel op een specifieke website slechts kan worden toegepast wanneer:

- Een onafhankelijke instantie heeft geoordeeld dat de website onrechtmatig/strafbaar is;
- NTD-verzoeken en andere maatregelen hebben geen effect hebben gehad;
- Een bevoegdheid tot blokkering in de onderliggende wetgeving bestaat;
- Het om specifieke websites gaat waarvoor geen Deep Packet Inspection nodig is;
- De in het geding zijnde belangen (het belang van handhaving van de desbetreffende regelgeving, ondernemersvrijheid, vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy) zorgvuldig worden afgewogen.

Aan filtermaatregelen kleven zoveel nadelen in vergelijking met de beperkte voordelen dat onzes inziens andere handavingsmaatregelen de voorkeur verdienen. Een interessant alternatief dat enigszins gerelateerd is aan een filtermaatregel is het verplichten tot ingebruikname van geolocatietechnieken voor het weren van spelers die uit Nederland komen door de kansspelaanbieders die geen vergunning hebben gekregen. Tevens kan overwogen worden dat dezelfde beleidsdoelen wellicht in voldoende mate kunnen worden bereikt met andere maatregelen, zoals het blokkeren van transacties bij financiële dienstverleners en online advertenties. Hier wordt in de volgende paragrafen op ingegaan.

2.5.2 Geolocatietechnieken

Verschillende kansspelaanbieders weigeren al de toegang tot hun kansspelwebsite aan spelers uit landen waar online kansspelen verboden zijn met behulp van zogenaamde geolocatietechnieken.⁸² Met deze techniek wordt bepaald uit welk land, regio of stad een speler afkomstig is en met welke taal de speler communiceert, gebeurt aan de hand van het IP-adres van de speler (de accuratesse is circa 99%). Tijdens het bezoek aan de kansspelwebsite wordt het IP-adres van de bezoeker vastgesteld. Als de bezoeker uit Nederland komt kan deze vervolgens door de kansspelaanbieder worden geblokkeerd. Het IP-adres kan de kansspelaanbieders verder niet relateren aan de identiteit van de speler. De technologie wordt op grote schaal gebruikt en kent onder andere toepassingen door bedrijven voor de naleving van wet- en regelgeving.⁸³

Verplicht gebruik van geolocatietechnieken kan een aanzienlijk deel van niet-vergunninghouders ontmoedigen. Indien het niet wordt gebruikt om Nederlandse spelers te weren en zou door de Ksa een last onder dwangsom aan de illegale aanbieder kunnen worden opgelegd. Een kansspelaanbieder kan boetes voorkomen door de techniek voor Nederlanders in te zetten.

Afgevraagd kan worden of de inzet van dergelijke technologieën op de lange termijn zinvol is, door het gebruik van proxy servers, anonimiteitsdiensten en andere technieken waarbij de

⁸² Op verschillende Britse kansspelwebsites zoals Ladbrokes en UK Betting wordt geolocatietechnologie gebruikt van Quova Inc. Hierbij worden vooral spelers uit de Verenigde Staten geweerd. Labrokes weert bijvoorbeeld Nederlandse spelers middels deze technologie. Playtech (www.playtech.com), een van werelds grootste kansspel software ontwikkelaars, gebruikt deze technologie ook. Deze technologie wordt ook door financiële dienstverleners gebruikt zoals PayPal, GlobalCollect. Global Collect Services B.V., de Nederlandse GlobalCollect onderneming, is iDEAL Collecting Payment Service Provider (CPSP) Certificate Holder. Voor meer informatie zie Currence website: <http://www.currence.nl/en-US/Aboutourproducts/LicenseesandCertificate/Pages/iDEAL.aspx> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

⁸³ Voor informatie over deze technologie: <http://www.quova.com/downloads/wp-gaming-compliance.pdf> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



geolocatie kan worden veranderd. Er zijn in Nederland commerciële partijen die speciale diensten aanbieden om gebruikt te laten maken van IP-adressen buiten Nederland. Onzes inziens is geen van de genoemde maatregelen 100% effectief en heeft deze maatregel zichzelf in de praktijk al bewezen. Onzes inziens is dit een techniek waarmee de beleidsdoelen grotendeels bereikt kunnen worden, zonder dat dit kosten tot gevolg heeft voor bedrijven of organisaties die niet direct betrokken zijn bij het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. Bovendien wordt een beperktere inbreuk op grondrechten van burgers geleverd dan in het geval van filtermaatregelen⁸⁴. Het verplicht stellen van het gebruik van geolocatietechnieken door aanbieders van kansspelen zonder vergunning is een praktijk die door de Hoge Raad recentelijk is goedgekeurd.

In de zaak Lotto/Ladbrokers heeft de Hoge Raad heeft geoordeeld dat de nationale monopolie van de Lotto niet in strijd is met het Europees recht van vrij verkeer van diensten.⁸⁵ De Lotto mag stappen ondernemen om het aanbieden van kansspelen via internet en telefoon door de in het Verenigd Koninkrijk gevestigde bedrijf Ladbrokes te weren. De Hoge Raad heeft alle klachten van Ladbrokes ongegrond verklaard en het beroep verworpen. Het bevel dat in 2004 in kort geding aan Ladbrokes werd opgelegd om de toegang tot de website voor Nederlandse ingezetenen te blokkeren door middel van geolocatietechnieken is met het arrest in stand gehouden. Opvallend is daarbij dat Ladbrokes de techniek niet inzet voor haar aanbod van pokerspelen via internet.⁸⁶ Onzes inziens biedt het arrest ondersteuning voor een beleid van de Nederlandse overheid waarin het gebruik van geolocatietechnieken wordt afgedwongen door middel van een last onder dwangsom bij niet-vergunninghouders van online kansspelen.

Echter, net als een aanbieder van illegale kansspelwebsites opgelegde boetes uit Nederland naast zich neer kunnen leggen kan ook de suggestie tot inzet van geolocatietechnieken door de Ksa slechts ter kennisgeving worden aangenomen.

2.5.3 Financiële handhavingsmethodes

In deze paragraaf wordt nagegaan welke financiële maatregelen genomen kunnen worden om illegale kansspelen te bestrijden. Onzes inziens valt het verlenen van financiële diensten aan spelers en aanbieders van niet-vergunninghouders onder het verbod van het bevorderen van online kansspelen aan niet-vergunninghouders in artikel 1b Wok. Wellicht zou dit nog explicieter gemaakt moeten worden in de Wok en de memorie van toelichting. Zeker in aanmerking genomen dat in het verleden publiek-private samenwerking met banken en justitie niet tot de gewenste resultaten hebben geleid. Als handhavingmaatregel van de Ksa moet daarbij in het bijzonder betalingsblokkeringen overwogen worden. Met betrekking tot dit onderwerp is echter weinig

⁸⁴ Zie ook de positieve houding van burgerrechtenbeweging Bits of Freedom met betrekking tot geolocatietechnieken, zoals blijkt uit: Zie A. de Groot, 'Buitenlandse goksites voor Nederlanders op zwart', *Financieel Dagblad* van 28 februari 2012: "Bits of Freedom, een belangenorganisatie voor grondrechten op internet, is content met de uitspraak. 'De plicht om te controleren of Nederlanders naar zo'n site gaan, wordt bij de gokbedrijven gelegd. Dat betekent dat providers niet verplicht worden het internetgebruik van hun klanten te controleren.' Wel wijst de organisatie erop dat het voor notoire gokkers niet moeilijk is om via speciale software de landcontrole te omzeilen." Beschikbaar via: <http://fd.nl/economie-politiek/516604-1202/buitenlandse-goksites-voor-nederlanders-op-zwart.html> (abonnement noodzakelijk. Laatst geraadpleegd op 12 maart 2012). Echter, op basis van slechts één bericht is niet af te leiden wat het officiële standpunt van de organisatie is tegenover de maatregel.

⁸⁵ HR 24 februari 2012, LJV BT6689 (Lotto/Ladbrokes). Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BT6689> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

⁸⁶ Rb. Arnhem, 2 juni 2004, LJV AP0418 (Lotto/Ladbrokes). Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AP0418> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012). Zie Helen V., 'Verbod op goksites verandert niets' van 28 februari 2012. Beschikbaar via <http://nos.nl/op3/artikel/346054-.html> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



literatuur voorhanden en is nog niet veel ervaring met de maatregel binnen de EU. Meer onderzoek naar de maatregel is om die reden raadzaam.

Allereerst wordt onderzocht van welke betalingsdiensten spelers van kansspelen in Nederland gebruik maken. Vervolgens wordt nagegaan welke maatregelen bij financiële tussenpersonen en banken kunnen worden genomen. Tenslotte wordt hier een beperkte juridische analyse naar gedaan. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met Amerikaanse wetgeving, omdat de Verenigde Staten al enige jaren ervaring hebben met de maatregel.

2.5.3.1 Betalingsmogelijkheden en financiële handhavingsmaatregelen

Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft 90% van de bevolking in Nederland toegang tot het internet. Van de internetgebruikers doet 75% betalingen via internet. Financiële transacties tussen een online kansspelaanbieder en een Nederlandse speler lopen via een keten van financiële tussenpersonen (PSP's) die eindigt bij de Nederlandse betaaldienstverlener (bank of creditcardmaatschappij) van de speler.

Als betaalmethode is iDEAL verreweg favoriet, met meer dan 50% van alle betalingen die op jaarbasis via iDEAL gaan en in veel mindere mate op de tweede plaats via creditcards (tien procent op jaarbasis).⁸⁷ Kansspelaanbieders onderkennen iDEAL als populaire betaalmethode en stimuleren spelers om gebruik te maken van deze methode middels een bonus bij een betaling via iDEAL. In het hiernavolgende wordt aangegeven op welke manieren financiële transacties voor online kansspelen kunnen plaatsvinden en welke maatregelen overwogen kunnen worden.

Betaalnummers

Kansspelaanbieders bieden de mogelijkheid aan om voor financieel gewin te spelen door het bellen van een 0800- of 0909-nummer en het intoetsen van een 6-cijferige toegangscode. Deze nummers zijn in het algemeen bedoeld voor amusement, spelletjes, prijsvragen (0909) en informatiedienst (0800). De OPTA beheert de voorraad van telefoon- en overige nummers in Nederland. Ze kent nummers toe en houdt toezicht op het gebruik ervan. De op de OPTA toepasselijke regelgeving is in juli 2008 gewijzigd en betrof onder andere strengere controle bij de uitgifte van betaalnummers. Bij twijfel over de integriteit van een nummeraansvrager zal OPTA advies vragen aan Bureau Integriteit Bevordering Openbaar Bestuur (bureau BIBOB). Bij een negatief advies kan OPTA de afgifte van een nummer weigeren.

Het 0909-nummer kan worden aangemerkt als een 'achtcijferig 0909-medianummer', waar beleidsregels op van toepassing zijn. Ook kan het 0909-nummer (waarschijnlijk) worden aangemerkt als een 'kort informatienummer', waar tevens beleidsregels op van toepassing zijn. De OPTA heeft er in 2010 voor gekozen de 'beleidsregels los te laten en slechts achteraf te controleren'.⁸⁸ Bij de afgifte van nummers wordt slechts gecontroleerd of het nummer in gebruik is en er geen misbruik van wordt gemaakt.

Een nummer kan worden ingetrokken of geweigerd op grond van artikel 4.7 Telecommunicatiewet (Tw). Twee gronden zijn hiervoor relevant, namelijk wanneer niet wordt

⁸⁷ Deze cijfers zijn gebaseerd op de rapportage Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) 2010. Beschikbaar via http://www.dnb.nl/binaries/Rapportage%20Maatschappelijk%20Overleg%20Betalingsverkeer%202010_tcm46-252663.pdf (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

⁸⁸ Beleidsregels uitgiftebeleid korte informatienummers (0800-090X). Zie: <http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3308> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



voldaan aan de bij een toekenningbesluit verbonden voorschriften (artikel 4.7 lid 4 sub a Tw) en wanneer de nummerhouder niet meer voldoet aan de voorwaarden om in aanmerkingen te komen voor dat nummer (artikel 4.7 lid 4 sub c Tw).

In de Telecommunicatiewet en beleidsregels met betrekking tot nummergebruik wordt verder niet gesproken over het intrekken van een nummer, wanneer daarmee illegale activiteiten worden gefaciliteerd of bevorderd. Het faciliteren of bevorderen van illegale activiteiten zou wel verboden kunnen zijn op grond van de voorwaarden in het toekenningsbesluit. Wellicht kan de OPTA het nummer intrekken op grond van schending van de voorwaarden door een niet-vergunninghouder in de zin van de Wok. Geredeneerd kan worden dat het gebruik van 0909- en 0800-nummers kansspelen bevordert en dat de OPTA daar indirect verantwoordelijk voor is. De OPTA zal op basis van een gesprek met de Ksa moeten bepalen of specifieke nummers moeten worden ingetrokken.

Voorbeeld:

Een kansspelwebsite gericht op de Nederlandse spelers biedt bijvoorbeeld haar spelers via betaalnummers (0909- en 0800-nummers) de mogelijkheid om via het 'cashier menu' en het intoetsen van een 6-cijferige toegangscode te spelen voor geld. Deze betaal- en informatienummers zijn door de OPTA toegekend. Blijkbaar deze nummers worden gebruikt voor het aanbieden van kansspelen.

Internetbankieren

Internetbankieren (evenals mobiel bankieren) is als betaalmethode snel, veilig en eenvoudig in gebruik. Deze betaalmethode is inmiddels een gebruikelijke Nederlandse betaalwijze die daardoor favoriet is bij een groot aantal spelers en kansspel aanbieder. iDEAL is hier het meest prominente en veelgebruikte methode voor online betalingen.⁸⁹

Om iDEAL betalingen te verkunnen verrichten, dient de speler te beschikken over een betaalrekening met een faciliteit om te internetbankieren. De acceptant moet beschikken over een kansspelwebsite waarop voor betalingen door de speler de mogelijkheid geboden wordt om deze via iDEAL te verrichten. Op de kansspelwebsite kiest de speler iDEAL als betaalmethode en selecteert vervolgens zijn of haar bank. Van hieruit wordt de speler doorgeleid naar de internetbankier omgeving van de bank, waarbij de betaalgegevens worden meegezonden door de kansspelaanbieder. Binnen de internetbankieren omgeving van de bank autoriseert de speler de betaling aan de kansspelaanbieder op de voor hem gebruikelijke wijze, waarna de onherroepelijke transactie plaatsvindt. Hierna wordt de speler teruggeleid naar de kansspelwebsite van de kansspelaanbieder om te spelen om financieel gewin. In dit betalingsproces tussen speler en kansspelaanbieder zijn naast de bank ook financiële tussenpersonen betrokken, zoals een PSP.

De banken en financiële tussenpersonen beschikken over adequate middelen om 365 c.q. 366 dagen per jaar 24 uur per dag, 7 dagen in de week transacties die plaatsvinden via internetbankieren te monitoren, te analyseren en te beoordelen op vooraf gedefinieerde criteria. Transacties tussen de speler en kansspelaanbieder bevatten unieke en specifieke kenmerken.

⁸⁹ Op 15 december 2011 vond de kwart miljardste iDEAL transactie plaats sinds de start in oktober 2005). Zie: http://www.currence.nl/nl-NL/NieuwsArchief/Pages/iD_20111215_kwart_miljard_iDEALtransacties.aspx (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



Door het gebruik van deze middelen in combinatie met de betalinggegevens zijn de banken en financiële tussenpersonen in staat om transacties betreffende kansspelen aangeboden door niet-vergunninghouders te herkennen en te blokkeren. Duidelijk is dat deze maatregel in spanning staat met het recht op privacy. Voor het toepassen van deze technische maatregel op verzoek van de overheid is daarom wellicht expliciete grondslag in de Wok vereist. Deze eis kan worden afgeleid uit artikel 8 EVRM. Daarnaast kan er nog op gewezen worden dat de maatregel kosten met zich meebrengt.

Voorbeeld:

Om de werking van de tussenpersonen en van het barrièremodel (zie hoofdstuk 4) te beproeven is, met toestemming van de gezaghebbende binnen de Ksa, door een digitaal expert (opsporingsambtenaar) deelgenomen aan de geboden kansspelmogelijkheid van een kansspelwebsite dat zich richt tot Nederlandse spelers.

Na opstarten van de internet browser en ingeven van het webadres 'X' wordt een scherm weergegeven met informatie over op welke wijze aan de financiële verplichtingen voldaan kan worden. Als betaalmethodes kunnen bijvoorbeeld Visa, MasterCard, Maestro, Paysafe en iDEAL worden gekozen.

Met gebruikmaking van iDEAL, wordt een bedrag overgemaakt van € 25,-, via een andere niet nader genoemde PSP in Nederland. Daarbij wordt een herleidbaar betalingskenmerk van zowel een Nederlandse bank, PSP, als de kansspelaanbieder meegegeven. Hieruit blijkt dat in het volledige betalingsproces tussen speler en aanbieder unieke kenmerken worden achtergelaten van de betaling aan een (vooralsnog) illegale kansspelaanbieder.

Creditcards

Een aantal creditcard maatschappijen willen uit hoofde van integere bedrijfsvoering geen zaken doen met bedrijven die activiteiten ontplooiën in strijd met de wet. Een voorbeeld daarvan is creditcard maatschappij American Express. In de Algemene Voorwaarden voor acceptatie van American Express kaart staat in artikel 2: *"Acceptatie van de Kaart, sub e: U mag de Kaart niet accepteren voor: (iv) loten, fiches en andere diensten, zaken of aanspraken die betrekking hebben op gok- of kansspelen (met inbegrip van online kansspelen)".*⁹⁰ De American Express kaart wordt als betaalmethode summier aangeboden door kansspelaanbieders, in tegenstelling tot Visa en Mastercard.

Creditcard maatschappijen beschikken over adequate middelen om financiële transacties ten behoeve van kansspelen die worden aangeboden door niet-vergunninghouders te detecteren. De eerste zes cijfers van een kaartnummer tonen de naam van financiële instelling die de kaart heeft uitgegeven, het type kaart (debet- of kredietkaart), merk kaart, niveau kaart en land van herkomst. Kansspelaanbieders kunnen op basis van creditgegevens en IP-adressen, uitzonderingen daargelaten, bepalen vanuit welk land een speler wil deelnemen en betalingen op basis van deze

⁹⁰ Algemene Voorwaarden voor acceptatie van de American Express Kaart. Beschikbaar via: https://secure.cmax.americanexpress.com/Internet/International/emea/NL_nl/Merchants/Procedures%20en%20Richtlijnen/Terms_and_Conditions.pdf (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



informatie blokkeren.⁹¹ Dit blijkt ook uit jurisprudentie.⁹² In de Ladbrokes-zaak werd duidelijk dat spelers voor financiële transacties gebruik konden maken van een in Nederland uitgegeven creditcard.

Voorbeeld:

In dit voorbeeld is gebruik gemaakt van de website www.bindb.com. Bindb is een bedrijf die op commerciële basis informatie verschaft over creditcards op basis van de eerste zes cijfers. De volgende gegevens waren daarbij zichtbaar:

Bin: 3xxxx0 Card Brand: AMEX Issuing Bank: VAN LANSCHOT BANKIERS Card Type: CREDIT Card Level: Iso Country Name: NETHERLANDS Iso Country A2: NL Iso Country A3: NLD Iso Country Number: 528

Overboeking

De overboeking is een klassieke manier van geld overmaken (die veilig is maar niet snel) en wordt vaak nog door de meerderheid van kansspel aanbieder geaccepteerd. De overboeking is een betaalmethode waarbij de speler het initiatief heeft. De speler geeft opdracht tot het overboeken van het geld van zijn rekening naar die van de kansspel aanbieder (of een derde partij die gemachtigd is de gelden te ontvangen). Dit doet de speler door het invullen van een overboekingsformulier en het formulier te versturen naar zijn bank. Tevens bieden veel banken de mogelijkheid om telefonisch opdracht te geven tot het overboeken van geld. De overboeking kost veel tijd omdat de meeste kansspel aanbieder hun bankrekeningen in het buitenland hebben en een buitenlandse overschrijving derhalve noodzakelijk is.

Bij het overschrijven via de bank naar buitenlandse kansspel aanbieder is alleen een bankrekeningnummer niet voldoende, maar ook een IBAN-code en BIC-code zijn nodig bij een overboeking. Naast deze gegevens zijn bovendien de volledige naam- en adresgegevens vereist. Op basis van deze gegevens en de 'zwarte lijst' van de Ksa is een bank en/of financiële tussenpersoon in staat om vast te stellen of de overschrijving geaccepteerd of geweigerd moet worden.

Machtiging

Bij een automatisch incasso wordt er door de (Nederlandse) speler aan een kansspel aanbieder een machtiging afgegeven om eenmalig of periodiek een afschrijving te doen. Er kan op twee

⁹¹ Dat creditcardmaatschappijen over de technische maatregelen beschikken bleek tijdens de (snelle) blokkade van donateurs aan WikiLeaks. Deze blokkade door creditcardmaatschappijen en betaaldiensten duurde in totaal zeven maanden. Meer specifiek ging het onder andere om PayPal, Visa en Mastercard.

<http://shop.wikileaks.org/donate>

<http://wikileaks.org/Banking-Blockade.html>

<http://wikileaks.org/IMG/pdf/WikiLeaks-Banking-Blockade-Information-Pack.pdf>

http://shop.wikileaks.org/2010_Transparenzbericht-Projekt04_en.pdf

⁹² Zie ook Rb. Utrecht, 31 juli 2003, LJN AI0977 (Holland Casino tegen diverse kansspel aanbieder). Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AI0977> (laatst geraadpleegd 12 maart 2012). Zie ook Rb. Arnhem, 2 juni 2004, LJN AP0418 (Lotto/Ladbrokes), r.o. 3.23 en 4.2: "Dit geldt te meer, nu Peak zelf stelt dat zij van een speler zowel zijn creditcard-gegevens als het zogenoemde IP-adres van de computer ontvangt. Zij kan aldus immers - uitzonderingen daargelaten - gemakkelijk bepalen vanuit welk land een speler wil deelnemen." En: "gelast gedaagden met ingang van (uiterlijk) 21 augustus 2003 onmogelijk te maken dat ingezetenen van Nederland deelnemen aan kansspelen die Holland Casino op grond van haar vergunning mag aanbieden in haar speelcasino's alsmede aan vergelijkbare kansspelen". Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AP0418> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012), r.o. 3.1: "Daarnaast vordert de Lotto dat de rechtbank Ladbrokes verbiedt enige van haar kansspelen aan te bieden via een website met een Nederlands adres, waaronder het adres www.ladbrokes.nl." De uitspraak is in stand gehouden door de Hoge Raad. Zie: HR 24 februari 2012, LJN BT6689 (Lotto/Ladbrokes). Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BT6689> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



manieren een machtiging worden afgegeven: schriftelijk of telefonisch (met een schriftelijke bevestiging door de kansspelaanbieder). De kansspelaanbieder neemt vervolgens het initiatief richting de bank van de speler om het afgesproken bedrag over te laten boeken. De kansspelaanbieder en de bank of financiële tussenpersoon sluit een overeenkomst. Op rechtsgebied zijn er enige ontwikkelingen geweest met betrekking tot automatische incasso's.

Per 1 november 2009 is op initiatief van de Europese Commissie regelgeving op het gebied van betalingsverkeer binnen de EU gewijzigd. Vanaf deze datum moeten alle banken in de EU het betalingsverkeer, onder andere voor automatische incasso's, op gelijke wijze uitvoeren voor iedere Europese burger. Deze richtlijn is bekend als de Richtlijn betreffende betalingsdiensten in de interne markt. Banken zijn vanaf 1 juli 2010 gereed voor deze regelgeving. Vanaf die datum kunnen zij in ieder geval inkomende SEPA (Single Euro Payment Area) incasso's (afboekingen) verwerken. Uiterlijk op 1 november 2010 moesten banken binnen de EU klaar zijn met de invoering van de Europese incasso. Vanaf dat moment is de Europese incasso voor euro betalingen ook grensoverschrijdend bruikbaar in hele SEPA gebied.

E-Wallet

Betalingen verrichten via een digitale portemonnee, is bij vooral pokerspelers populair. Voorbeelden van 'E-Wallet diensten' zijn zoals MoneyBookers, NETeller, ClickandBuy en PayPal. E-Wallet transacties zijn het goedkoopst ten opzichte van de andere betaalmethodes, omdat er geen transactiekosten worden berekend. Het aanmaken van een E-Wallet rekening is tevens gratis. Door E-Wallet te gebruiken is het mogelijk zonder transactiekosten geld te verschuiven tussen bijvoorbeeld pokerooms. Een E-Wallet belasten is mogelijk via transacties die plaatsvinden via creditcard, overboeking of internetbankieren. E-Wallet uitbetalingen zijn mogelijk naar een bankrekening. Echter, de meeste E-Wallet aanbieders bieden ook een gratis prepaid card aan waarmee bij een pinautomaat geld kan worden opgenomen of waarmee in een (online) winkel betalingen kunnen worden verricht.

Het voordeel voor spelers van een E-Wallet betaling is dat snel en gemakkelijk geld kan worden gestort en uitbetalingen verricht kunnen worden buiten het zicht van je eigen bankrekening. De fiscus heeft hier dus weinig zicht op. Veel online pokerspelers gebruiken E-Wallet dan ook om de pokerwinsten uit te laten betalen.

Banken en financiële tussenpersonen kunnen eventueel voor de E-Wallet alleen een maatregel treffen (monitoren en blokkeren) bij het belasten van de E-Wallet via transacties die plaatsvinden via creditcard, overboeking of internetbankieren.

Overige betaalmethodes

In aansluiting op de bovengenoemde meest gebruikte betaalmethodes zijn er nog de betaalmogelijkheden via prepaid kaarten (sommige typen zonder tenaamstelling) of e-vouchers (een bekend voorbeeld is Ukash). Deze methodes worden nu nog beperkt gebruikt door spelers, echter het gebruik van deze methodes vertoont wel een stijgende lijn. De prepaid creditcard is op te laden via iDEAL, overschrijving of creditcard via een financiële tussenpersoon. Voor de bank of financiële tussenpersoon is dit oplaadmoment te detecteren, echter de aard de transactie is niet herleidbaar naar een kansspelaanbieder.



Ukash is de meeste interessante betaalmethode voor spelers die transacties anoniem willen houden. Na betaling van een bedrag in bijvoorbeeld een winkel ontvangt de speler een e-voucher ter waarde van het betaalde bedrag, met een 19-cijferige code. Vervolgens kan de code worden gebruikt om een betaling te verrichten bij de kansspelaanbieder.

2.5.3.2 Juridisch kader

Om niet-vergunninghouders van kansspelen te bestrijden is het blokkeren van financiële transacties op het niveau van de leveranciers van betaaldiensten een effectieve maatregel. Slechts met een 'witte' lijst van vergunninghouders of 'zwarte' lijst van niet-vergunninghouders die de door de Ksa is opgesteld, is duidelijk op welke betalingen moet worden gelet en welke eventueel geblokkeerd moeten worden.⁹³

De wetgeving met betrekking tot betalingsverkeer is deels gebaseerd op de betreffende betalingsdiensten in de interne markt.⁹⁴ De richtlijn is geïmplementeerd in:

- Het Burgerlijk Wetboek (BW) als het gaat om het contractenrecht;
- De Wet op het Financieel Toezicht (Wft) als het gaat om prudentiële regels voor financiële ondernemingen die werkzaam zijn op de financiële markten;
- De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) als het gaat om het tegengaan van witwassen van opbrengsten uit misdrijven en de financiering van terrorisme ten einde de integriteit van het financiële en economische stelsel te waarborgen.

Concrete bepalingen over het blokkeren van betalingsverkeer zijn niet in de hierboven genoemde wetten terug te vinden en worden in de praktijk vastgesteld op basis van bi- of multilaterale afspraken.

Unlawful Internet Gambling Enforcement Act

Met betrekking tot wetgeving voor het blokkeren van betalingen via financiële dienstverleners kan lering worden getrokken uit het Amerikaanse 'Unlawful Internet Gambling Enforcement (UIGE) Act'.⁹⁵ In artikel 5363 staat: 'no person engaged in the business of betting or wagering may knowingly accept payment'.⁹⁶ Voor de overtreding kan (o.g.v. artikel 5363 lid 10 sub b onderdeel i UIGE) een boete of een maximum gevangenisstraf van 5 jaar worden opgelegd. Volgens Hörnle wordt met deze wetgeving een beleid gecreëerd dat slechts indirect betrekking heeft op financiële dienstverleners, in de zin dat zij potentieel aansprakelijk zijn voor het bevorderen van illegale kansspelen. Met de regelgeving kunnen financiële dienstverleners worden verplicht illegale transacties te identificeren en blokkeren, waardoor ze eventuele aansprakelijkheid kunnen voorkomen. Deze regelgeving is op 19 januari 2009 in werking getreden.⁹⁷ Interessant is dat in de

⁹³ De Belgische Kansspelcommissie speelt naar verluidt met het idee een 'white list' te publiceren met daarop legale aanbieders van online kansspelen waarop Belgische spelers aan kunnen deelnemen. Volgens de Kansspelcommissie dient elke burger na de publicatie van een dergelijke witte lijst op de hoogte te zijn dat het spelen op andere websites dan die op de lijst een inbreuk maakt op de Belgische regelgeving. Wel is het mogelijk voor buitenlandse, niet-Belgische, spelers om kansspelwebsites van Belgische vergunninghouders te spelen. Zie A. Diederick, 'To bet, or not to bet', *Computerrecht* 2012, nr. 3 met verwijzing naar 'Kansspelcommissie gaat illegale gokwebsites blokkeren', *De Standaard* 26 oktober 2011, www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF20111026_028.

⁹⁴ Richtlijn betreffende betalingsdiensten in de interne markt (2007/64/EG).

⁹⁵ Zie ook C. Pouncey, L. van den Hende, 'US Adopts New Law Banning Cross-border Internet Gambling', *International Trade Law and Regulation* 2007, (13), p. 16.

⁹⁶ Naar verluidt bestaat in Duitsland ook dergelijke wetgeving. Hier is echter verder geen informatie over gevonden.

⁹⁷ J. Hörnle 2010, p. 114-118 met verwijzing naar

<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20081112b.htm> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012): "The final rule requires U.S. financial firms that participate in designated payment systems to establish and implement



regeling een bepaling is opgenomen (artikel 6 sub b UIGE), waarbij transactiebedrijven verplicht moeten monitoren op 'verdachte geldtransacties'. Ook worden alle waardekaartsystemen verplicht codes te gebruiken zodat transacties naar bepaalde bedrijven geïdentificeerd en geblokkeerd kunnen worden (artikel 6 sub d onderdeel ii UIGE).

Het is onduidelijk in hoeverre de verplichting reikt dat financiële dienstverleners moeten controleren met wat voor zaken hun zakelijke cliënten zich precies moeten bezighouden. Het is ook de vraag of van sommige financiële dienstverleners kan worden verwacht om betalingen te blokkeren. Mogelijk is een dergelijke verplichting in strijd met het vrije verkeer van diensten binnen de EU. Wel heeft Noorwegen naar verluidt een regeling aangenomen waarbij tevens betalingen aan kansspelaanbieders geblokkeerd moeten worden.⁹⁸ In (niet-objectieve) berichtgeving wordt ook gewezen op het onwenselijke neveneffect dat creditcards ook in het buitenland soms niet meer gebruikt kunnen worden.⁹⁹

Blokkeringsmaatregelen in Nederland

In 2008 heeft de toenmalige minister al eens een brief aan in Nederland gevestigde financiële instellingen gestuurd met de waarschuwing dat geen diensten mogen worden geleverd aan aanbieders van illegale kansspelen. Indien dat niet in het juiste effect resulteert, dan wil de minister wettelijk verbieden betalingstransacties te verwerken voor aanbieders van illegale kansspelen in Nederland.¹⁰⁰ Hierop dagvaardde de kansspelaanbieder Betfair de Nederlandse staat met het argument dat de juridische grondslag voor deze maatregel ontbreekt. Het verwerken van betalingen zou niet kwalificeren als het bevorderen van een kansspel.¹⁰¹ Tot op heden is er geen expliciete wettelijke grondslag voor de maatregel gecreëerd. De bevoegdheid tot het eisen van een blokkering door de Ksa is af te leiden uit de EU richtlijn voor betalingsdiensten, de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wvft) als uitwerking daarvan.¹⁰² Wellicht is een wetsgrondslag wel nodig om de maatregel af te dwingen en in dat geval is het aan te raden die voor de maatregel in de Wok te creëren.

Eventueel kan ook het een en ander worden bereikt via een publiek-private samenwerking met Nederlandse dienstverleners, waarbij tot een gedragscode kan worden gekomen, waarin zou staan dat betalingen naar niet-vergunninghouders die kansspelen aanbieden geblokkeerd worden. Sommige financiële dienstverleners hebben in hun algemene voorwaarden al staan dat er geen betalingen worden verwerkt ten dienste van kansspelaanbieders. De Ksa zou financiële dienstverleners daar op kunnen aanspreken, maar onzes inziens is het niet zonder wettelijke grondslag mogelijk financiële dienstverleners te verplichten actief te monitoren welke transacties naar niet-vergunninghouders gaan. Het vereiste van een wettelijke grondslag vloeit ook voort uit artikel 8 EVRM. Het monitoren van betalingsverkeer op basis van een overheidsverplichting maakt namelijk een inbreuk op het recht op privacy. De inbreuk kan gerechtvaardigd worden, maar daarvoor moet wel een (voorzienbare) wettelijke regeling voor voorhanden zijn. De maatregel daarnaast proportioneel zijn. Slechts betalingen die aan bepaalde criteria voldoen worden opgemerkt waarna die geblokkeerd kunnen worden teneinde illegale kansspelen te bestrijding en

policies and procedures that are reasonably designed to prevent payments to gambling businesses in connection with unlawful Internet gambling".

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld <http://www.bet-office.com/nl/online-casino-bonussen/casino-nieuws/noorwegen-verbied-online-betaling-verwerking-van-online-gokken/1098> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

⁹⁹ Zie <http://www.onlinecasino.nl/noorwegen-bewijst-europese-kansspelaanbieders-uitstekende-dienst%E2%80%A6> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 24 557, nr. 98.

¹⁰¹ M. De Koning, 'Kansspelen op internet: een spelletje bluffpoker?', *Computerrecht* 2009, 97. De auteur van het stuk is ook kritisch: "Banken kunnen hun relatie met klanten ook niet zomaar eenzijdig beëindigen."

¹⁰² Richtlijn betreffende betalingsdiensten in de interne markt (2007/64/EG).



meer indirect de speler te beschermen. Onzes inziens doorstaat de maatregel de proportionaliteitstoets.

De vraag wordt wel opgeworpen in hoeverre de verplichtingen omzeild kunnen worden door financiële dienstverleners in het buitenland. Met betrekking tot de Amerikaanse regeling zijn buitenlandse banken bijvoorbeeld niet gehouden aan de Amerikaanse regelgeving.¹⁰³ Daarnaast kan gedacht worden aan het omzeilen van de regelgeving door de spelers zelf door gebruik te maken van buitenlandse betalingsdiensten. Hörnle merkt op dat de wetgeving in elk geval het effect heeft gehad dat belangrijke financiële dienstverleners zich uit de Amerikaanse markt hebben teruggetrokken. Aan de andere kant zijn kleinere spelers hier voor in de plaats gekomen die de handhaving op hun beurt weer lastiger maken.¹⁰⁴

2.5.3.3 Tussenconclusie

Hoewel het lastig is in te schatten in hoeverre het juridisch mogelijk is verplichtingen op te leggen aan in Nederlands gevestigde financiële instellingen lijken betalingsblokkeringen een interessante manier te zijn om de kansspelwetgeving in een online omgeving te handhaven. Spelers kunnen echter ook van minder traditionele betalingsmanieren gebruik maken en daarmee een blokkade omzeilen. Het onaantrekkelijk maken van kansspelen bij buitenlandse illegale kansspelaanbieders door betalingsmogelijkheden te blokkeren heeft mogelijk tot gevolg dat Nederlandse speler meer geneigd zijn te stoppen met spelen of uit te wijken naar Nederlandse legale kansspelaanbieders. Een wettelijke regeling voor de maatregel is noodzakelijk. Wellicht kan lering worden getrokken uit de regeling van de Verenigde Staten met betrekking tot betalingsblokkeringen. Naar verluidt heeft ook Noorwegen bepaalde maatregelen tot het blokkeren van betalingen voor illegale kansspelen genomen. Daar is echter onvoldoende informatie over voorhanden.

2.5.4 Online advertenties blokkeren

Advertenties kunnen via verschillende media worden aangeboden. Denk aan online advertentiebedrijven, de 'Adwords' van Google, social media websites en reguliere websites. In deze paragraaf onderzoeken we tot op zekere hoogte in hoeverre het mogelijk is advertenties voor illegale kansspelen te blokkeren. Verschillende staten zijn overgegaan tot het verbieden van het maken van reclame voor (online) kansspelen. Het idee is dat op deze manier illegale kansspelen worden tegen gegaan, omdat spelers niet gestimuleerd worden naar online kansspelwebsites te gaan. Daarmee zou de groei van online kansspelsector worden verkleind.¹⁰⁵

Met betrekking tot Nederlandse advertentiebedrijven of advertentiebedrijven die in Nederland gevestigd zijn zou het verbod voor het maken van reclame voor illegale kansspelen net als in fysieke wereld ook online moeten gelden. Het aanbieden van advertenties van onzes inziens onder het verbod op het bevorderen van kansspelen in artikel 1b Wok. Vergunninghouders waren voorheen gehouden aan de Gedrags- en reclamecode kansspelen, waarin voorwaarden werden gesteld voor het maken van reclame voor kansspelen.¹⁰⁶ Binnenkort treedt artikel 4a Wok in werking, dat specifiek in gaat op promotionele activiteiten van vergunninghouders en daaraan

¹⁰³ J. Hörnle 2010, p. 117.

¹⁰⁴ J. Hörnle 2010, p. 118.

¹⁰⁵ J. Hörnle 2010, p. 122 e.v. met verwijzing naar L. Hannon, 'Calling the Internet bluff: The interplay between advertising and Internet gambling', *Seton Hall Journal of Sports and Entertainment Law* 2004, (14), p. 246.

¹⁰⁶ Zie ook het artikel van E.H. Hoogenraad, 'Kras en win: onduidelijkheid troef bij de Gedragscode Promotionele Kansspelen', *IER* 2006, 18.



voorwaarden stelt. Wij voorzien hierbij geen grote problemen bij het toepassen van dezelfde regels op online advertentieaanbieders. Wel kunnen met betrekking tot online advertentiediensten in het buitenland vergelijkbare jurisdictieproblemen ontstaan als bij het verbieden van illegale kansspelwebsites. In principe kan Nederland rechtsmacht aannemen, maar de Ksa kan haar boete waarschijnlijk niet effectueren. Voor de blokkade van advertenties op vordering van de Ksa (door middel van een last onder dwangsom) is het onzes inziens aan te raden een wettelijke grondslag te creëren om verdere discussies te voorkomen.

Naast het jurisdictieprobleem is het nog niet helemaal uitgekristalliseerd of bepaalde mediums die advertenties aanbieden daarvoor aansprakelijk gesteld kunnen worden. Wellicht kan wel met vrijwillige medewerking iets bereikt worden en via NTD bepaalde advertenties van internet worden gehaald. Wanneer daar niet aan wordt meegewerkt is het de vraag of de website of dienst aanbieder via welke de advertentie wordt aangeboden aansprakelijk is voor de illegale advertentie. Zie in dit kader ook de Notice and Take Down en filter discussie. Google 'Adwords' is een populaire advertentiedienst op internet.

Adwords

Met betrekking tot Adwords houdt Google verschillende voorwaarden per jurisdictie aan. Op internet is het volgende beleid specifiek voor Nederland te vinden:

Product Allowed? Details Online gambling  Allowed with limitations Google allows the following online gambling by state licensed entities:

- Online gambling
- Online bingo
- Sports betting
- Online casino games

Advertisers must also be certified with Google.

Gambling-related products  Allowed with limitations Google allows the following gambling-related products by state licensed entities:

- Gambling-related promotional products such as gambling-related vouchers, bonus codes, etc.
- Gambling-related tutoring and educational materials such as books and e-books
- Gambling-related information such as tips, odds, and handicapping
- Gambling-related lotteries

Advertisers must also be certified with Google.¹⁰⁷

Een zoekactie op 'internet casino' of 'online poker' leveren echter geen advertenties vanuit Google op en via Google Adwords lijken dan ook geen kansspelen te worden bevorderd. Aan het

¹⁰⁷ Zie J. Hörnle 2010, p. 127 met verwijzing naar artikel 230 sub f Computer Decency Act.
<http://support.google.com/adwordspolicy/bin/static.py?hl=en&topic=1310883&guide=1308252&page=guide.cs&answer=176014&rd=2> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



verwijderen van links uit de Google resultaten kleven onzes inziens nog te veel haken en ogen (onder andere door het jurisdictieprobleem) om die maatregel ten uitvoer te brengen.

Voor het plaatsen van een advertentie op een website kunnen allerlei tussenpersonen betrokken zijn. Een advertentietussenpersoon kan bemiddelen tussen het advertentiebedrijf en de kansspelaanbieder die de advertentie wil plaatsen. Ook hier kan het een probleem opleveren als het advertentiebedrijf of de tussenpersoon zich in andere jurisdictie bevinden. Artikel 14 van de Richtlijn elektronische handel regelt niet de aansprakelijkheid van advertentiebedrijven. Binnen het nationale recht kan dit wel worden geregeld.¹⁰⁸ Hierbij speelt dus een vergelijkbare problematiek als bij andere overwogen handhavingsmaatregelen.

Het lijkt er op dat het verbieden van online advertenties voor illegale kansspelen geen ontoelaatbare inbreuk oplevert op het vrije verkeer van diensten binnen de EU.¹⁰⁹ Een van belangrijkste redenen voor het verbieden van online kansspelen is dat het kinderen kan verleiden daar aan deel te nemen. Het is echter onmogelijk de leeftijd van kinderen vast te stellen, voordat wordt ingelogd of een creditcard transactie plaatsvindt. Een manier om te voorkomen dat kinderen in aanraking komen met dergelijke advertenties is om te voorkomen dat de advertenties op websites of bij zoekresultaten worden geplaatst die zich specifiek richten op kinderen. Daarnaast kunnen ouders gestimuleerd worden filtersoftware op hun thuiscomputers te installeren.¹¹⁰

2.5.4.1 Tussenconclusie

Uit artikel 1b Wok kan worden afgeleid dat het maken van reclame door niet-vergunninghouders niet is toegestaan, omdat het onder het bevorderen van kansspelen valt. In artikel 4a Wok wordt de promotie voor kansspelen door vergunninghouders aan voorwaarden gesteld. Dit verbod geldt ook online en onzes inziens kunnen zowel websites als de advertentiebedrijven zelf hier op worden aangesproken. Voor de blokkeringsmaatregel is het aan te raden een expliciete grondslag in de Wok te creëren. Eventueel kan een beroep worden gedaan op NTD-regelingen bij tussenpersonen.

Het jurisdictieprobleem is echter ook bij deze handhavingsmaatregel aanwezig. Naast het jurisdictieprobleem is het nog niet helemaal uitgekristalliseerd of bepaalde media die advertenties aanbieden daarvoor aansprakelijk gesteld kunnen worden.

Een verbod op advertenties voor kansspelen ziet vooral op de bescherming van minderjarigen. Onzes inziens is de maatregel op zichzelf onvoldoende effectief voor het creëren van een gezond online kansspelklimaat.

2.6 Toekomstverwachting op EU wetgevingsgebied

Op 15 november 2011 heeft het Europese Parlement een (niet bindende) resolutie aangenomen waarin de Europese Commissie wordt opgeroepen om wetgeving voor te stellen om online gokken in de interne markt te reguleren.¹¹¹ Volgens het Europese Parlement moeten met name meer

¹⁰⁸ J. Hörnle 2010, p. 127-128 met verwijzing naar artikel 46 lid 5 van de British Gambling Act 2005. In dit artikel staat dat legale aanbieders wel reclame mogen maken, maar advertenties aan kinderen illegaal zijn.

¹⁰⁹ Zie J. Hörnle 2010, p. 140 e.v. over algemene vragen in hoeverre de regulering op nationaal niveau van kansspelen binnen de EU mogelijk is. Specifiek voor de regulering van online advertenties in relatie tot de EU-wetgeving: p. 167 e.v.

¹¹⁰ J. Hörnle 2010, p. 129-130.

¹¹¹ Resolutie 2011/2084(INI).



mogelijkheden komen om illegale kansspelen gezamenlijk te bestrijden en kwetsbare consumenten te beschermen. De Europese Commissie zal in haar wetgevingsagenda rekening houden met de resolutie. De verwachting is daarom dat op termijn de Europese Commissie een voorstel zal doen kansspelen op EU niveau een kader te scheppen waarbinnen kansspelen kunnen worden aangeboden. Het is onduidelijk hoe de regelgeving er uit zal komen te zien. Naar verwachting duurt het minstens nog een paar jaar voor een wetsinitiatief af is.

Nederland is daarom gerechtigd in de tussentijd op nationaal niveau kansspelen te reguleren, waarbij in dat beleid rekening wordt gehouden met Europese regelgeving en jurisprudentie op dit gebied. Toch zullen kansspel aanbieder in landen als Gibraltar, Alderney, Malta en Groot-Brittannië bij het Europese Hof van Justitie zaken blijven aanbrengen met het argument dat sommige maatregelen een inbreuk maken op de vrijheid van diensten in de interne markt. Daarnaast zal ook een stevige lobby bij de Europese instellingen blijven voortduren gezien de financiële belangen die met kansspelen gemoeid zijn. Het is om die reden onmogelijk te zeggen waar het met de wet- en regelgeving vanuit de EU naar toe zal gaan en wat ons in de toekomst te wachten staat.



3 Escalatiemodel

In het navolgende wordt een model gegeven dat kan worden gehanteerd bij de op te leggen maatregelen aan niet-vergunningshouders. In dit model wordt uitgegaan van handhaving op Nederlands grondgebied. Eventueel kunnen maatregelen met andere kansspelautoriteiten gecoördineerd worden. Indien er sprake is van samenloop met criminele activiteiten moet de zaak prompt aan het OM worden overgeheveld.

Opgemerkt moet worden dat stap 2, 3, 4, 5 en 6 grotendeels ineffectief zijn tegen aanbieders van illegale kansspelen die zich in het buitenland bevinden. Eventueel zou via het strafrecht de leidinggevendende van bedrijven die illegale kansspelen in het buitenland aanbieden bij een bezoek aan Nederland eventueel kunnen worden aangehouden en vervolgd.

Stap 1

Onderzoek of een kansspelaanbieder de Wok overtreedt.

Stap 2

Stuur een brief met sommatie inclusief een redelijke termijn om aan deze sommatie te voldoen. Aan het niet voldoen aan de sommatie zou de consequentie van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom kunnen worden verbonden. Geolocatietechnieken kunnen worden gebruikt teneinde Nederlanders te weren van de diensten van niet-vergunningshouders. Deze maatregel kan expliciet in een sommatie van de Ksa worden genoemd, zodat een aanbieder aan de Nederlandse Wok kan voldoen.

Bij niet-nakoming.

Stap 3

Stuur nog een brief met de op te leggen maatregel (boete of last onder dwangsom) inclusief een redelijke termijn tot nakoming. Tevens kunnen betalingsblokkeringen of advertentieblokkeringen indien mogelijk worden geëffectueerd.

Bij niet-nakoming.

Stap 4

Daadwerkelijk opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom.

Stap 5

Bij geen gehoor, kan eventueel een NTD-proces geïnitieerd worden.

Bij niet-nakoming.

Stap 6

Indien het probleem groot genoeg is en de maatregelen geen baat hebben, kan eventueel een filtermaatregel bij access providers worden overwogen.



4 Barrièremodel

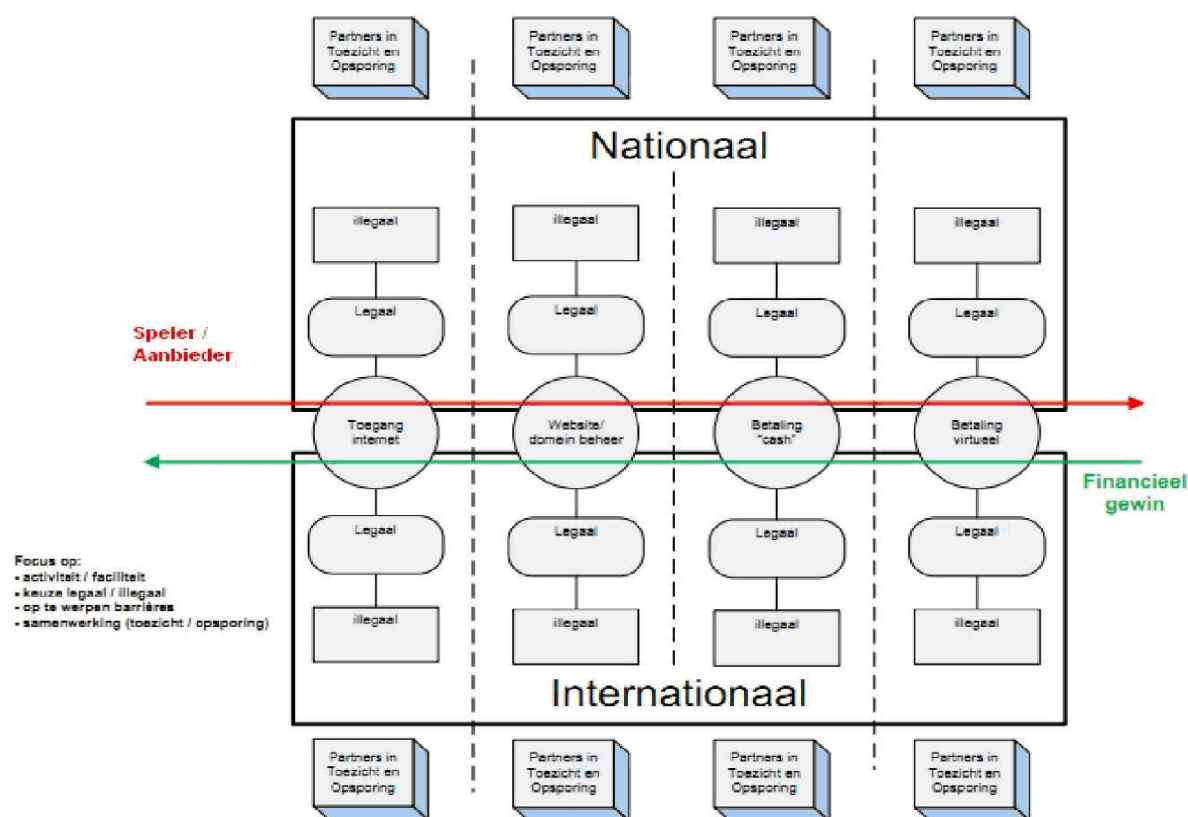
Opzet

Nederland is een nieuw toezichthouder rijker. Dit betreft de Ksa, die zich onder meer richt op de bestrijding van het aanbod van illegale kansspelen en andere illegale kansspelactiviteiten gericht op de Nederlandse markt al dan niet via het internet plaatsvindend.

Zoals gezegd richten de kernactiviteiten van de Ksa zich in het merendeel op bestrijding van die illegale kansspelen al dan niet aangeboden via het internet. Om een goede regulering van legale kansspel activiteiten en bestrijding van illegale kansspelactiviteiten middels internet te waarborgen is gezocht naar een model dat visueel weergeeft waar de contactmomenten in de vorm van een geregistreerde handeling of activiteit tussen speler en een aanbieder van illegale kansspelactiviteiten plaatsvinden.

In het barrièremodel wordt de nadruk gelegd op spelers die op zoek zijn naar een aanbod van illegale kansspelactiviteiten en de (il)legale tussenpersonen die hen daarbij middels gebruikmaking van de geboden mogelijkheden van het internet van dienst zijn.

Dit proces kan als volgt visueel worden weergegeven:



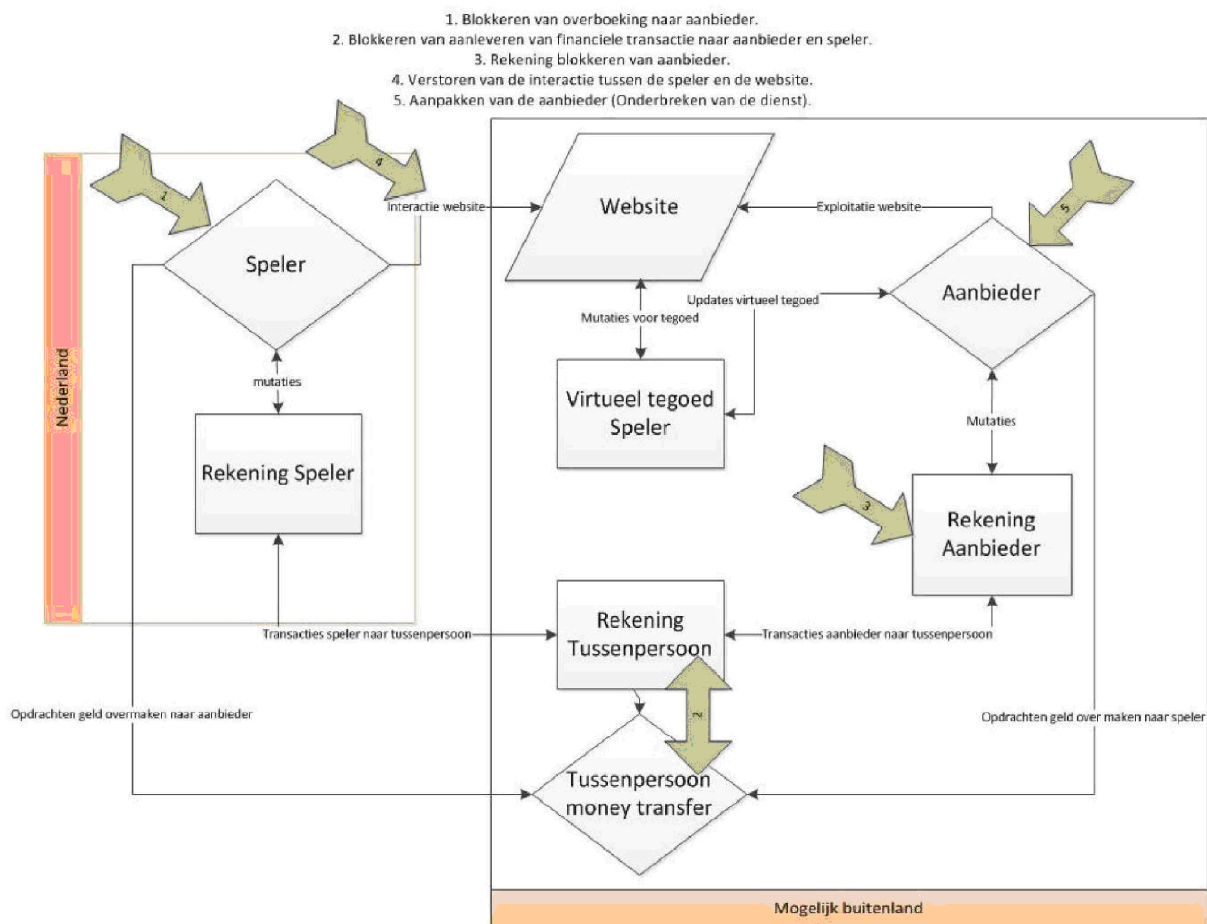
Vanuit het perspectief van illegale kansspelactiviteiten zijn er ruwweg vijf contactmomenten te benoemen waarmee een speler van een (il)legaal kansspel wordt geconfronteerd. Deze opsomming van contactmomenten is niet per definitie limitatief. Waarschijnlijk zijn er meer contactmomenten te bedenken maar voor wat betreft dit model is uitgegaan van de grootste gemene deler. Deze contactmomenten zijn van belang omdat zij in staat zijn om aan te geven waarin eventueel preventie, regulatie en sanctionering vanaf de zijde van de Ksa c.q. de overheid kan plaatsvinden.

De vijf contactmomenten zijn als volgt te definiëren:

- Middels een internetverbinding zoekt een speler contact met een website waarbij de mogelijkheid bestaat om aan illegale kansspelactiviteiten deel te nemen. Hierbij dient een spelersaccount te worden aangemaakt, waarbij de speler in het algemeen al dan niet een fictieve naam, adres en woonplaats gegevens en bankrekeningnummer dient op te geven;
- Middels de tussenkomst van tussenpersonen (een 'third Party') ofwel in de regel een 'PSP' genoemd, vindt de storting op een virtuele rekening plaats. Hierbij wordt de bankrekening van de speler gedebiteerd voor het bedrag dat hij of zij heeft opgegeven. Op de door hem of haar bezochte website krijgt hij of zij inzicht in het krediet dat hij of zij bezit middels representatie van een soortement virtuele portefeuille. Al naargelang de inhoud van deze virtuele portefeuille kan de speler hiervan credits kopen en deelnemen aan de kansspelactiviteiten;
- Het door de speler gestorte bedrag komt ten goede van de bankrekening van de kansspelaanbieder. De tussenpersoon (PSP) dient hierbij als doorgeefluik;
- De aanbieder van de illegale kansspelactiviteiten dient zich middels een website te profileren aan de speler. In zijn algemeenheid wordt deze website middels een hostingprovider op internet aangeboden. Van belang hierbij is de registratie van de website op naam van de domeinnaamhouder. Opgemerkt dient te worden dat de domeinnaamhouder niet specifiek de eigenaar of de verantwoordelijke achter de betreffende kansspelwebsite behoeft te zijn. Duidelijk mag ook zijn dat niet iedere aanbieder van illegale kansspelen middels internet, binnen Nederland geregistreerd behoeft te zijn. Internet is een wereldwijd omspannend medium en met het stellen van (strengere) wettelijke bepalingen, ligt het voor de hand dat illegale kansspelaanbieders hun website bij meer coulantere hostingproviders in het buitenland zullen exploiteren;
- De aanbieder zorgt voor het aanbieden van illegale kansspelen en keert de speler bij winst zijn deel uit of incasseert bij verlies, het door de speler ingelegde bedrag. Mocht de speler zijn winst c.q. ingelegde gelden weer terugvorderen, dan vindt er terugbetaling plaats met tussenkomst en bemiddeling van tussenpersonen, de zogenoemde PSP's.



In onderstaande schematische weergave zijn de contactmomenten tussen speler, PSP en aanbieder grafisch weergegeven.



Procesgang aanbod en participatie illegale kansspelactiviteiten middels gebruikmaking van internetfaciliteiten.



5 Personele en financiële consequenties voor Kansspelautoriteit

Als de Ksa besluit de aanbevelingen met betrekking tot handhaving op te volgen, zijn daar personele en financiële (middelen) consequenties aan verbonden.

De Ksa kan op organisatorisch vlak positief scoren op voorwaarde dat er een autoriteit met gezag en een stevige organisatie wordt neergezet. Er moet voor worden gezorgd dat er voldoende kwaliteit (onder andere digitale expertise) en capaciteit is voor het toezicht op vergunninghouders en de bestrijding van niet-vergunninghouders. Niet-vergunninghouders gebruiken steeds geavanceerdere methoden om hun doel, onder andere de Nederlandse markt, te bereiken. Onderzoek naar niet-vergunninghouders is daardoor tijdrovend en kostbaar.

Personele consequenties

De Ksa moet op zoek naar experts, met eventuele kennis van de kansspelmarkt, die digitaal rechercheonderzoek kunnen uitvoeren op het internet maar ook in staat zijn om digitaal bewijsmateriaal veilig te stellen (ook bijvoorbeeld op pc's en servers). De digitaal rechercheur dient er voor te zorgen dat onderzoeksgegevens op een forensisch en juridisch verantwoorde wijze worden veiliggesteld en vastgelegd. Onzes inziens is daarom raadzaam in ieder geval een meer senior digitaal expert aan te nemen, waarvoor schaal 12 BBRA (gebaseerd op vacatures bij het High Tech Crime Team van de KLPD) het meest geschikt lijkt. Het aantal Fte's is afhankelijk van de ambities van de Ksa. Daarbij kan inspiratie worden gehaald uit de organisatie van andere toezichthouders die ook veel met het digitale domein te maken hebben, zoals de SIOD en OPTA.

Financiële consequenties

Voor het uitvoeren van onderzoek moet de digitaal rechercheur beschikken over moderne methoden en technieken op ICT-gebied, zoals anoniem internet, specialistische forensische hard- en software en fraude detectie systemen. In elk geval zal één computer geschikt moet worden gemaakt voor aansluiting op anoniem internet, bijvoorbeeld het Internet Recherche Netwerk (iRN-systeem) waar ook andere opsporingsinstanties en toezichthouders op aangesloten zijn. Het is onbekend wat hier de kosten van zijn. Daarnaast moet rekening worden gehouden met opleiding om het kennisniveau en technische vaardigheden op peil te houden. Andere werknemers van de Ksa hebben uiteraard ook ICT-systemen en opleidingen nodig om hun kennisniveau in dit nieuwe en dynamische gebied bij te houden.



6 Termen en definities

Anoniem Internetten (AI)	Voor het uitvoeren van een onderzoek naar frauduleuze of strafbare zaken is het internet een belangrijke bron van informatie. Hierbij is de noodzaak te zorgen dat de niet-vergunninghouders een bron niet kunnen herleiden tot de Ksa. Met AI is toegang tot het internet mogelijk waarbij geen sporen worden achtergelaten die terug te leiden zijn tot een identiteit.
DNS-filter	Deze techniek levert geen resultaat op of leidt door naar een andere website bij het bevragen van een domeinnaam. Het voordeel van deze techniek is dat alle vormen van verkeer naar de desbetreffende domeinnaam in één keer geblokkeerd worden.
DNS-SEC systeem	Een soort tussenlaag die de authenticiteit (echtheid) van de opgevraagde website garandeert.
DNS-server	Een DNS-server zorgt ervoor dat bij het invoeren van een domeinnaam deze automatisch wordt doorverwezen naar het IP-adres van het systeem waarop de bestanden (website) van dat domein staan. DNS-servers over de hele wereld communiceren onderling om deze gegevens constant up-to-date te houden.
Domeinnaam	Op het Internet wordt gebruik gemaakt van domeinnamen om een systeem aan te geven. De domeinnaam is gekoppeld aan een of meer IP adres(sen).
Domeinnaamhouder	De persoon of organisatie op wiens naam een domeinnaam geregistreerd is.
Deep Packet Inspection (DPI)	Bij DPI wordt elektronisch dataverkeer tussen een zender en ontvanger inhoudelijk geanalyseerd. Dit gaat verder dan de inspectie van afzender- en ontvangeradres zoals netwerkkapparatuur voor het verder leiden van de gegevens noodzakelijkerwijs moeten doen. Bij DPI wordt verkeer inhoudelijk bekeken en op basis van deze inhoud wordt verschillend gehandeld, bijvoorbeeld geweigerd, gekopieerd



naar een andere ontvanger of met een andere prioriteit doorgestuurd.

Hostingprovider	De beheerder van de domeinnaam (registrar). De apparatuur om een website in de lucht te houden (servers) bevindt zich vaak op locatie bij deze dienst aanbieder.
-----------------	--

Internet Service Provider (ISP)	Verzorgt en beheert de toegang tot internet voor gebruikers.
---------------------------------	--

IP-adres	Het netwerkadres van een op internet aangesloten systeem. Het IP-adres wordt gebruikt om gegevens via internet van de zender naar de ontvanger te transporteren.
----------	--

Geolocatietechnieken	Met deze techniek kan worden bepaald uit welk land, regio of stad een IP-adres afkomstig is. Deze IP-adressen uit een bepaalde regio kunnen worden geblokkeerd. Voor kansspel aanbieder is een IP-adres op zichzelf niet herleidbaar tot een natuurlijk persoon.
----------------------	--

Notice and Take Down (NTD)	Procedure voor internetbedrijven met betrekking tot meldingen over illegale content.
----------------------------	--

Payment Service Provider (PSP)	Regelt betalingsverkeer via internet.
--------------------------------	---------------------------------------

SIDN	De beheerder van het .nl-domein.
------	----------------------------------

SIDN-database	Gegevensbank met alle door SIDN geregistreerde .nl-domeinnamen.
---------------	---

SPAM	Ongevraagd ontvangen van reclame per e-mail.
------	--

TOR	Is een gratis beschikbare openbare dienst die gebruikt kan worden om anoniem over het internet te surfen.
-----	---



Virtual Private Network (VPN)

Met behulp van deze techniek is het mogelijk om via internet een privaat netwerk te realiseren waarbij de gegevens via een veilige tunnel worden vervoerd. Met de techniek wordt versleuteling toegepast en kan een ander IP-adres worden verkregen.

WHOIS-database

Geeft informatie over geregistreerde domeinnamen zoals de contactgegevens van de domeinnaamhouder of de registrar (tussenpersoon) van deze domeinnaam.





Memo

To: Ministry of Security & Justice; 5.1.2e

Cc: GLI Europe B.V.; 5.1.2e

From: VMW Taxand Gaming, Sports & Entertainment practice group; 5.1.2e
5.1.2e

Re: Notes from Meetings with B2B & B2C Operators and the Ministry of
Justice, with GLI

Date: 13 May 2012

**Notes from Meetings with B2B & B2C Operators and the Ministry of
Justice, with GLI
March 2012**

These notes cover the discussions between the Ministry of Security & Justice and various operators within the remote gaming sector in the light of the Report on Regulatory Requirements and Technical and Operational Compliance Systems for iGaming as delivered by GLI in February 2012.

These notes are based on my personal notes taken whilst present at these meetings and are provided upon request of the Ministry. My personal notes did not cover every single matter discussed in each individual meeting and therefore should not be considered as complete and exhaustive.



Abbreviations Used:

- ALD: Alderney
- BE: Belgium
- DE: Germany
- DK: Denmark
- ES: Spain
- EST: Estonia
- FIN: Finland
- FR: France
- IRE: Ireland
- IT: Italy
- MT: Malta
- NL: Netherlands
- SH: Schleswig-Holstein
- UK: United Kingdom



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2f



5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f

5.1.2e



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f





5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2f



5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2f



5.1.2f



5.1.2f



DGJS

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

5.1.2e

Datum

8 juni 2012

Ons kenmerk

272615

Dossiernummer

272609

nota

Werkbezoek DGJS aan Belgische Kansspelcommissie op
woensdag 13 juni 2012

Van
pDSP

Concipiënt

5.1.2e

Inleiding

Op woensdag 13 juni 2012, van 10.30 tot 15.30 uur, legt u een werkbezoek af aan de Belgische Kansspelcommissie in Brussel. Aansluitend zal een (kort) overleg met de heer 5.1.2e van de Permanente Vertegenwoordiging plaatsvinden over de Europese ontwikkelingen op het gebied van kansspelen.

U zult ambtelijk ondersteund worden door de heren 5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

Hierbij treft u het dossier voor dit werkbezoek aan.

Programma

De heer 5.1.2e zal u ontvangen. Overige aanwezigen zullen zijn:

- De heer [5.1.2e]
- De heer [5.1.2e];
- De heer [5.1.2e];
- De heren [5.1.2e]

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615

Niet alle sprekers beheersen de Nederlandse taal, delen van het gesprek zullen dan ook in het Engels plaatsvinden.

10.30 – 11.15 uur	Uiteenzetting Belgisch stelsel
11.15 – 12.15 uur	Belgisch Centraal Register (zowel theorie als praktijk)
12.15 – 14.00 uur	Lunch
14.00 – 14.45 uur	Controle machines en kansspelen (metrologie)
14.45 – 15.30 uur	De handhaving van de Belgische kansspelwetgeving
16.00 – 16.45 uur	Permanente Vertegenwoordiging, [5.1.2e]

Belgische Kansspelcommissie algemeen

De juridische grondslag voor de Kansspelcommissie (Ksc) is in de wet op de kansspelen de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers van 7 mei 1999 verankerd. Het is een orgaan dat:

- advies verstrekt aan de regering en het parlement;
- bescherming biedt van de spelers en de gokkers;
- controles uitvoert op het terrein betreffende kansspelen;
- beslissingen neemt betreffende het toekennen of weigeren van vergunningen;
- kan sanctioneren met geldboetes.

De Ksc wordt gefinancierd door de sector.

Belgisch stelsel en de motie-Van Toorenborg

De drie centrale onderdelen van het Belgische model inzake online kansspelen zijn:

1. een vergunning voor online kansspelen kan uitsluitend worden verleend aan een vergunninghouder voor landbased kansspelen.
2. een dergelijke aanvullende vergunning kan alleen betrekking hebben op dezelfde spelen als voor hetzelfde type landbased spel.
3. de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd moeten zich in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied bevinden.

In de bijlage treft u een nadere beschrijving van het Belgische en Deense model aan, met een vergelijking tussen beide.

De Tweede Kamer (TK) heeft bij motie van het lid Van Toorenborg c.s. op 7 september 2011 gevraagd de mogelijkheid te onderzoeken om het Belgisch model in Nederland over te nemen. De motie was ingegeven door de veronderstelling dat zowel het preventiebeleid als de handhaving in een dergelijk stelsel op meer effectieve wijze zou kunnen plaatsvinden. In de bijlage treft u de brief van 4 mei jl. aan waarin reactie op deze motie wordt gegeven (pag. 4 en 5)¹.

Naast het feit dat een eerder wetsvoorstel dat dit stelsel beoogde in te voeren het in 2007 niet in de Eerste Kamer gehaald heeft en er juridische bezwaren door de Europese Commissie zijn opgebracht ten aanzien van het Belgische model, is de Belgische situatie niet goed vergelijkbaar met de Nederlandse. De marktsituatie in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32264, nr. 25

België is anders met 9 casino's en maximaal 34 vergunningen voor weddenschappen. In Nederland kennen wij op dit type spelen monopolies. Daarnaast blijkt dat bestaande buitenlandse online aanbieders in België partnerships aangaan met de bestaande landbased aanbieders. In dit kader is in 2011 advies van de Landsadvocaat (LA) ingewonnen over de toepassing van het Belgische model in de Nederlandse context². De LA heeft vervolgens geoordeeld dat dit Europeesrechtelijk uiterst kwetsbaar is.

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615

5.1.2a

Belgisch Centraal Register voor uitsluitingen van kansspelverslaafden Algemeen

De Ksc beschikt reeds over een centraal register. Ter bescherming van spelers en gokkers heeft de Federale Overheidsdienst Justitie een systeem opgericht met de naam EPIS (Excluded Persons Information System) waarvan de Ksc eigenaar en beheerder is. In dit systeem zijn personen opgenomen die de toegang tot kansspelinrichtingen geweigerd worden.

Reikwijdte EPIS

Naast vrijwillige uitsluitingen en uitsluitingen op verzoek van derden, bevat EPIS ook informatie over personen die onvrijwillig zijn uitgesloten (gerechtelijke uitsluitingen). Er zijn verschillende categorieën personen voor wie een gerechtelijke beslissing is uitgesproken die hen een spelverbod oplegt. Ook deze personen worden in EPIS opgenomen. Het gaat hierbij vooral over personen in staat van verlengde minderjarigheid, personen voor wie een voorlopige bewindvoerder is aangeduid en geesteszieken.

Er is ook een categorie personen die omwille van hun beroep geen toegang hebben tot casino's en speelautomatenhallen (bijvoorbeeld magistraten, notarissen en deurwaarders).

In EPIS worden geen gedragskenmerken van spelers geregistreerd. Van de deelnemers aan online kansspelen zullen te zijner tijd wel enkele geobjectiveerde gedragskenmerken worden bijgehouden. Uitsluiting bij de ene aanbieder brengt met zich mee dat de speler ook bij de andere aanbieders is uitgesloten. Toegang tot speelzalen van de casino's en speelautomatenhallen is derhalve alleen toegestaan wanneer de betrokken persoon een geldig identiteitsbewijs voorlegt en niet in EPIS voorkomt.

Verzoek tot vrijwillige uitsluiting

Om tot een vrijwillige uitsluiting over te gaan dient de aanvrager een (volledige) aanvraag in te dienen bij de Ksc. Ook aanvragen voor re-integratie, na een vrijwillige uitsluiting of na een uitsluiting op verzoek van een derde, worden door de Ksc behandeld. De aanvrager moet drie maanden wachten alvorens hij weer de speelzalen van casino's of speelautomatenhallen kan betreden. Na verloop van

² In de huidige Nederlandse situatie zou dit bijvoorbeeld betekenen dat voor casinospelen alleen Holland Casino een vergunning voor online kansspelen zou krijgen.

een jaar kan de speler die op verzoek van een derde is uitgesloten de Ksc verzoeken om het toegangsverbod op te heffen.

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Bevoegdheden

In de wet is vastgelegd wie het systeem mag raadplegen, wie mag registreren en wie bevoegd is correcties aan te brengen. Er wordt niet meer informatie aan de aanbieders verstrekt dan noodzakelijk is. Alle consultaties van EPIS en de resultaten ervan worden bijgehouden in een bestand (logfile) en vijf jaar bewaard.

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615

U wordt tijdens het werkbezoek uitgelegd/getoond hoe het Belgisch Centraal Register in de praktijk werkt.

De TK heeft bij motie van het lid Kooiman van 7 september 2011 gevraagd om in Nederland zo spoedig mogelijk te komen met een systeem dat de bezoekfrequentie, bezoekbeperkingen en entreeverboden van alle huidige en toekomstige aanbieders van kansspelen registreert, en dat deze centrale database beheerd wordt door de Kansspelaautoriteit³. In de bijlage treft u een nota aan van 30 maart 2012 waarin de contouren van een dergelijk (Nederlands) register worden geschetst.

Handhaving

Net zoals de Nederlandse Kansspelaautoriteit heeft de Belgische Kansspelcommissie de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de wet- en regelgeving en om handhavend op te treden tegen illegaal aanbod. Hiertoe beschikt zij over een toezichts- en handhavingsinstrumentarium.

Op grond van de Belgische kansspelwetgeving kan een lijst van verboden websites worden vastgesteld (de zogeheten zwarte lijst). Hier is de Belgische Kansspelcommissie begin 2012 mee begonnen. In België wordt echter voor een andere invalshoek gekozen dan in Nederland. Daar waar Nederland kiest voor een zwarte lijst die de banken in staat moet stellen financiële transacties van illegale kansspelaanbieders te blokkeren, dient de lijst in België primair om spelers te informeren over illegale websites. In België is het namelijk eenieder verboden om deel te nemen aan een illegaal kansspel. Spelers kunnen hiervoor beboet worden met een straf van 26 euro tot 25.000 euro.

Evengoed gaat er van de Belgische zwarte lijst een preventieve werking uit. Geen enkele online kansspelaanbieder zal het wenselijk achten om op de zwarte lijst te worden geplaatst, aangezien dit reputatieschade aan het bedrijf zal toebrengen.

De Nederlandse kansspelautoriteit heeft op 8 juni laten weten bij haar handhavingsbeleid prioriteit te stellen aan aanbieders die een website in de Nederlandse taal aanbieden en/of die reclame maken in Nederland op radio, televisie of in gedrukte media. Een groot aantal online aanbieders heeft haar aanbod inmiddels aangepast. Informeel hebben vertegenwoordigers van de Ksc laten weten dit een elegante en slimme aanpak van Nederland te vinden.

³ Gewijzigde motie van het lid Kooiman c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 15. voorgesteld 27 september 2011

Europese ontwikkelingen

In maart 2011 heeft de Europese Commissie een Groenboek over online gokken uitgebracht. Vervolgens zijn de Lidstaten en stakeholders in de gelegenheid gesteld hier op te reageren. De Commissie is momenteel bezig met het verwerken van alle reacties op het Groenboek en zich aan het beraden op de follow up.

Ambtelijk is aangegeven dat er tegen het eind van 2012 een zogeheten Communication zal worden uitgebracht met een Actieplan ten aanzien van online kansspelen. De onderwerpen die in dit Actieplan naar voren zullen komen zijn in ieder geval:

- Bescherming van consumenten
- Kansspelverslaving
- Voorkomen van fraude en witwassen
- Integriteit van sport (waaronder match fixing)

In de eerste helft van 2012 heeft de Commissie de experts van de nationale (kansspel)autoriteiten in drie sessies bij elkaar geroepen om input te verzamelen voor dit Actieplan. Nederland heeft hier actief aan bijgedragen. Rond de zomer zal meer bekend worden over de volgende (proces)stappen.

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615

Bijlage: Adresgegevens

Belgische Kansspelcommissie

Kantersteen 47
10000 Brussel, België

**Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij
de Europese Unie**

Kortenberglaan 4-10
1040 Brussel, België

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615



Bijeenkomst STIOG en het ministerie van V&J op
maandag 18 juni 2012

Bureau Secretaris-
Generaal

Contactpersoon

5.1.2e

Datum

3 juli 2012

verslag

Omschrijving

Handhaving kansspel aanbieders via internet tijdens de
transitieperiode

Aanwezig

STIOG en kansspel aanbieders via internet:

5.1.2e	(STIOG),	5.1.2e	(STIOG),
5.1.2e	(STIOG),	5.1.2e	
5.1.2e			
5.1.2e	(Kroon Casino) en	5.1.2e	
5.1.2e	(Unibet)		

*Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J), Directie Sanctie-
en Preventiebeleid (DSP):*

5.1.2e
5.1.2e (verslag)

1. Opening

5.1.2e heet iedereen van harte welkom en laat ieder zich kort
voorstellen. 5.1.2e geeft aan dat STIOG om het overleg gevraagd
heeft om de wijze van handhaving (door de Kansspelautoriteit) tijdens de
transitieperiode tot aan de voorziene regulering van internet kansspelen te
bespreken.

5.1.2e geeft aan dat naast de (gezamenlijke) wens van snelle regulering
ook sprake is van een politieke realiteit. Onderdelen van het kansspeldossier,
waaronder de voorgenomen regulering van online kansspelen, zijn onlangs
door de Tweede Kamer controversieel verklaard. Dat betekent dat in deze
kabinetsperiode geen wetsvoorstel voor online kansspelen in consultatie gaat.
Desalniettemin wordt doorgegaan met de voorbereiding van een wetsvoorstel
die ziet op de regulering van internet kansspelen. V&J/DSP gaat er hierbij van
uit dat een passage in het nieuwe Regeerakkoord ten aanzien van internet
kansspelen wordt opgenomen. V&J/DSP kan echter niet voorzien of/wat
daadwerkelijk in de betreffende passage zal staan.

2. Bespreking

5.1.2e merkt op dat op dit moment geen mogelijkheid bestaat om
vergunningen te verlenen voor kansspelen via internet. Al het (mede) op

Nederland gericht kansspelaanbod is nu derhalve illegaal. Het voornemen was om kansspelen via internet te reguleren; hoe dat nu verder zal gaan blijft nog even ongewis. Daarnaast brengt 5.1.2e in herinnering dat de Tweede Kamer de Staatssecretaris herhaaldelijk heeft gevraagd om de wet te handhaven en illegale aanbieders aan te pakken. Er is zelfs in een motie om gevraagd. Dat betekent dat (ook) op het gebied van de handhaving iets moest gebeuren.

Bureau Secretaris-
Generaal

Datum
3 juli 2012

Er waren verschillende gradaties in handhavingsacties denkbaar met aan de ene kant van het spectrum "helemaal nietsdoen" en aan de andere kant handhaving van de wet door te proberen het "op zwart" zetten van alle in Nederland toegankelijke sites te realiseren.

De Staatssecretaris heeft, na zijn ambtenaren te hebben geraadpleegd, gekozen voor een handhavingslijn waarbij prioritair die aanbieders door de Kansspelautoriteit worden aangepakt die:

1. een website (mede) in de Nederlandse taal exploiteren, of
2. een kansspelsite hebben met een .nl extensie, of;
3. reclame maken op radio, televisie of geprinte media.

5.1.2e geeft aan dat STIOG in principe positief staat tegenover een handhavingslijn, maar zich in het geheel niet kan vinden in toepassing van het eerste criterium. STIOG maakt groot bezwaar tegen de voorwaarde om de Nederlandse taal van de website(s) te verwijderen. De bezwaren zijn ingegeven vanuit concurrentie- en juridische motieven. Desgevraagd geeft 5.1.2e aan dat het Ministerie geen onderzoek heeft gedaan naar de consequenties van deze criteria. Vanuit beleidsmatige overwegingen vindt STIOG het criterium dat de kansspelwebsite niet in de Nederlandse taal geraadpleegd kan worden onbegrijpelijk, aldus 5.1.2e. Hij geeft aan dat de doelstellingen van het beleid helder zijn: integriteit, consumentenbescherming en ervoor zorgdragen dat er geen fout geld in omloop komt. Het is daarom onbegrijpelijk dat het ministerie een beleid voert waarmee criminaliteit juist wordt bevorderd en de belangen van de consument worden geschaad.

STIOG denkt dat door deze maatregel een verschuiving in het kansspelaanbod zal plaatsvinden ten koste van betrouwbare partijen, zoals STIOG-leden, die een vergunning hebben in (één of meerdere) EU-lidstaten, en ten bate van aanbieders die gevestigd zijn in verre oorden, zoals Antigua. Hierdoor zullen Nederlandse consumenten zich niet alleen in de transitiefase maar ook in de periode daarna vooral wenden tot aanbieders die zich niet zullen en willen houden aan door de Nederlandse overheid gestelde eisen en voorwaarden, waardoor de beleidsdoelstellingen ernstig in het gedrang komen.

De stakeholders van STIOG beslaan ongeveer 70-75% van de Nederlandse online casino- en weddenschappen markt en spelers kiezen voor het Nederlandstalige aanbod. Als de Nederlandse taal door de STIOG-stakeholders verwijderd moet worden, zullen spelers uitwijken naar sites die (dan nog) wel in de Nederlandse taal aanbieden.

Verder vraagt STIOG zich af of de betreffende voorwaarde juridisch wel rechtmatig en evenredig is. STIOG heeft hierover een juridische verhandeling

opgesteld (zie bijlage), die tijdens de vergadering door mondeling wordt toegelicht.

5.1.2e

Bureau Secretaris-
Generaal

5.1.2e stelt daarom voor de voorwaarde inzake de Nederlandse taal te schrappen en in plaats daarvan de voorwaarde te stellen dat geen handhaving plaatsvindt ten aanzien van aanbieders die een vergunning in een andere lidstaat hebben. STIOG is van mening dat online aanbieders die reeds een vergunning van een Europese lidstaat hebben, zich in positieve zin onderscheiden van andere partijen die (illegaal) aanbieden in Nederland. De meeste lidstaten hanteren in hun regelgeving immers vergelijkbare beleidsdoelstellingen met die in Nederland (o.a. integer spelaanbod, consumentenbescherming, tegengaan van kansspelverslaving en fraude).

Datum
3 juli 2012

Indien V&J vasthoudt aan de voorwaarde van de Nederlandse taal zal STIOG niet alleen iedere mogelijkheid in de media aangrijpen om haar argumenten naar voren te brengen, maar ook juridische wegen begaan.

5.1.2e geeft aan dat uit de jurisprudentie blijkt dat het puur hebben van een Europese licentie in de ene lidstaat niet voldoende is om kansspelen te mogen aanbieden in een andere lidstaat. Daarnaast hanteren lidstaten soms wel vergelijkbare beleidsdoelstellingen, maar zijn er ook belangrijke onderlinge verschillen. Nederland, maar ook de meeste andere lidstaten, kiezen bewust voor een nationale aanpak.

5.1.2e geeft aan de boodschap van STIOG te begrijpen, maar vooralsnog niet overtuigd te zijn van de gepresenteerde argumenten. Hij ziet op dit moment ook geen noodzaak noch ruimte om van de gekozen lijn af te wijken. Uitgangspunt blijft dat een stap op handhaving benodigd is.

5.1.2e

5.1.2e verzoekt STIOG om haar argumenten met feiten en cijfers te onderbouwen.

5.1.2e merkt op dat het goed lijkt om e.e.a. op dit moment te laten bezinken en zal vervolgens contact met de Minister en Staatssecretaris van V&J zoeken. Over drie weken heeft STIOG overleg met het bestuur van de Kansspelautoriteit en staat dit onderwerp (ook) op de agenda.

To: 5.1.2e
From: 5.1.2e
Sent: Wed 10/10/2012 2:48:42 PM
Subject: FW: Save the date: seminar Online Kansspelen
Received: Wed 10/10/2012 2:48:42 PM
[solv-hdr.gif](#)
[solv-x.gif](#)
[solv-ftr.gif](#)
[image001.png](#)
[image002.gif](#)
[image007.gif](#)
[image008.gif](#)
[image009.gif](#)

5.1.2e
Kunnen we volgende week bij this week-next week bespreken wie dit heeft ontvangen en wie ernaar toe gaat?
5.1.2e

Van: 5.1.2e Namens 5.1.2e
Verzonden: woensdag 10 oktober 2012 15:44
Aan: 5.1.2e
Onderwerp: Save the date: seminar Online Kansspelen

The logo for SOLV, featuring the word "SOLV" in white capital letters on a red rectangular background, followed by a small blue square.

Geachte mevrouw 5.1.2e

Graag nodigen wij u uit voor het seminar **Online Kansspelen** op **16 november 2012** van 13.30 uur tot 17.30 uur in het **Scheepvaartmuseum** te Amsterdam.

Het Nederlandse kansspelbeleid is in verandering. Op 1 april dit jaar startte de nieuwe toezichthouder, de Kansspelautoriteit ("KSA"). Deze zomer maakte de KSA bekend in welke gevallen de aanpak van online kansspelen prioriteit heeft. Een wetsvoorstel om online kansspelen te reguleren is in de maak en lijkt met de huidige coalitiebesprekingen dichterbij dan ooit.

Tijdens het besloten seminar bespreken wij de stand van zaken en signaleren we de kansen en bedreigingen. Daarnaast kijken we naar de ervaringen met de uitgifte van vergunningen in België. Dit seminar organiseren wij in samenwerking met de Stichting Online Gaming Nederland (STIOG) en het Belgische kantoor Time.lex.

Nadere details over het programma volgen. Aan deelname zijn geen kosten verbonden.

Er is een beperkt aantal plaatsen beschikbaar. Wilt u ons zo spoedig mogelijk, uiterlijk 25 oktober, laten weten door een korte reactie op deze e-mail of u een of meer plaatsen wenst te reserveren? Wij verheugen ons zeer op uw komst.

Met vriendelijke groet,

5.1.2e



Advocaten / attorneys at law
P.O. Box 755 38
1070 AM Amsterdam
Schippersgracht 1-3
1011 TR Amsterdam

T +31 20 5300 160
F +31 20 5300 170
E 5.1.2e@solv.nl
I www.solv.nl

Gratis SOLV Nieuwsbrief ontvangen? Klik [hier](#) en registreer.

[Disclaimer](#)

Centraal Register Uitsluiting Kansspelen

Impactanalyse - 1e expertbijeenkomst

Significant B.V.

11 oktober 2012

5.1.2e

Agenda

1. Introductie en voorstellen
2. Inleiding
 - a. Programma en project
 - b. Doel en inhoud project
3. Hopes & Fears
4. Conceptueel model
- Pauze
5. Procesmodel
6. Vooruitblik 2e expertbijeenkomst

Inleiding

- Programma Modernisering Kansspelen
 - Programmamanager :
- Project Centraal Register Uitsluiting kansspelen
 - Projectleider:
- Onderdelen project Centraal Register Uitsluiting Kansspelen
 - Privacy impact analyse
 - Fase 1: Conceptueel model + processchema (uitvoering: Significant/SMS)
 - Fase 2: Kwantitatief model
- Doelstelling impactanalyse Centraal Register fase 1
 - Het komen tot een conceptueel model waarin de (gedrags)effecten in kwalitatieve zin zijn beschreven en een procesmodel op basis waarvan de werklust kan worden bepaald. Het conceptueel model geeft kwalitatief inzicht in de implicaties van de invoering en het gebruik van het Centraal Register door de sector. Daarnaast geeft het een beeld van de beleidsopties die er nog zijn ten aanzien van de invoering en het gebruik van het Centraal Register.

4. Definities en omvang Kansspelsverslaving

Gokken in Kaart - Intraval (Bieleman et al., 2011)

Categorieën deelnemers kansspelen

	SOGS-score
• Recreatieve spelers (8.7 mln)	0 tot 3
• Risicospelers (92.000)	3 tot 4
• Probleemspelers (20.300)	5 of hoger

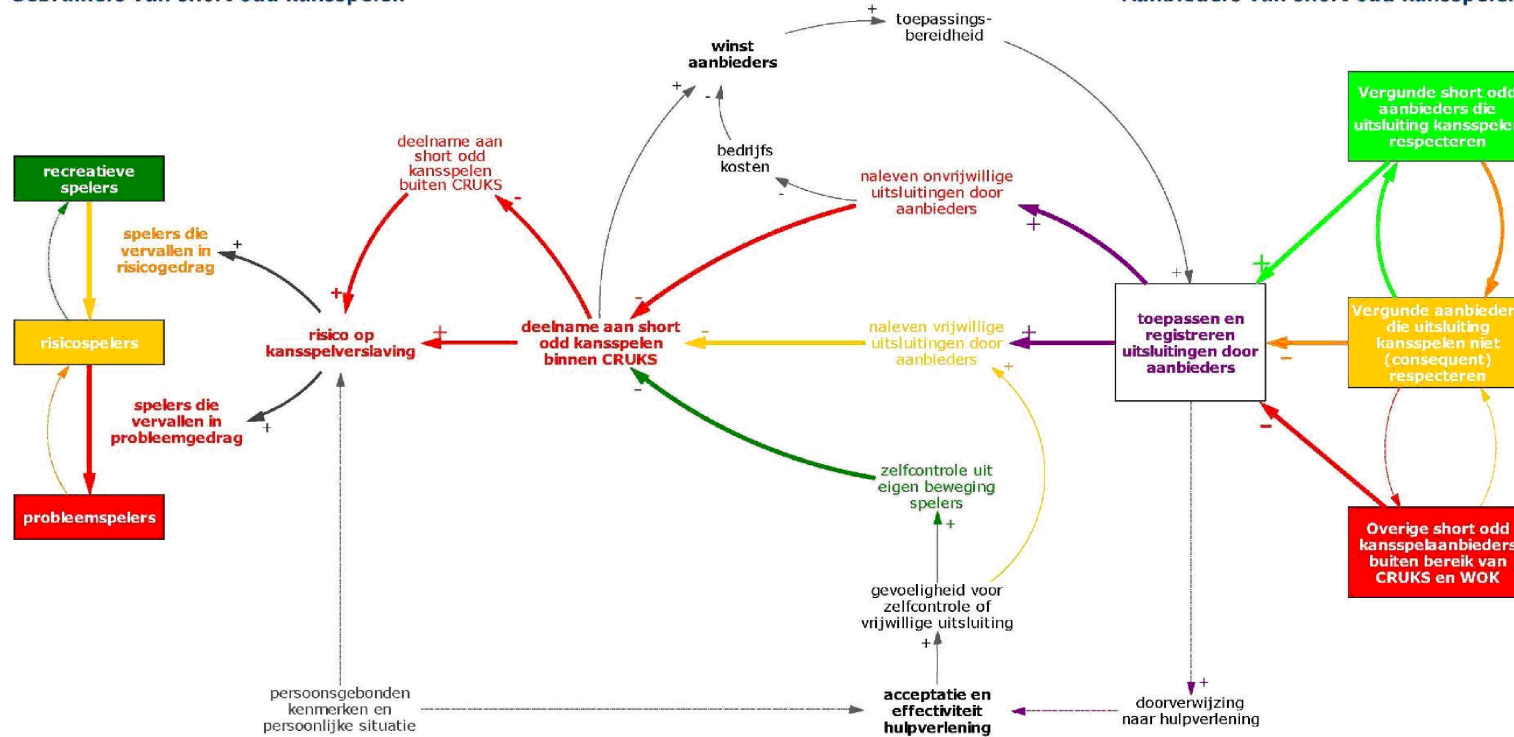
“De SOGS-score geeft de mate van mogelijke kansspelsverslaving weer”
(Bieleman et al., 2011 : 12).

4. Conceptueel model (beleidstheorie)

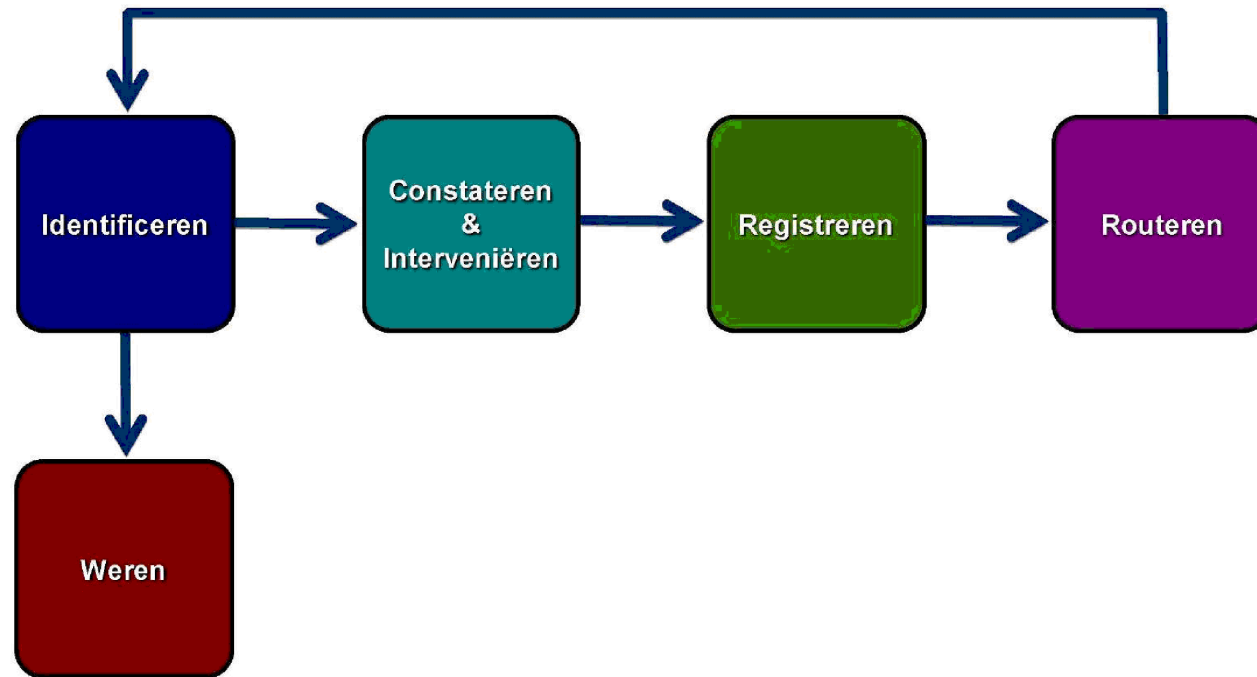
Beleidstheorie CRUKS

Gebruikers van short odd kansspelen

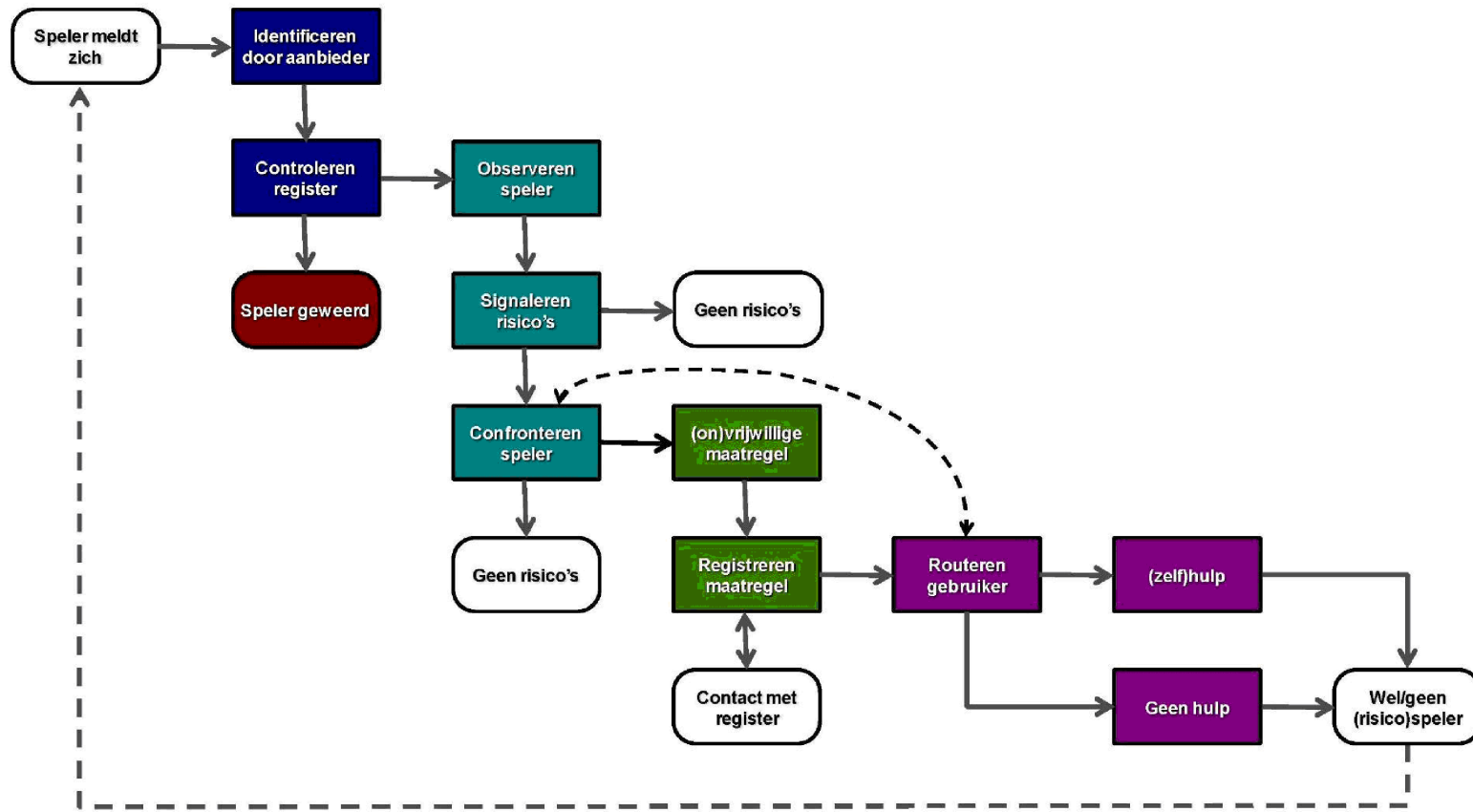
Aanbieders van short odd kansspelen



5. Proces op hoofdlijnen



5. Proces uitgewerkt



Aanleiding

Op 19 december aanstaande van 09:00 tot 10:00 uur heeft u een overleg met 5.1.2e en 5.1.2e van de Stichting Online Gambling Nederland (STIOG), 5.1.2e van Unibet en 5.1.2e van Oranje Casino over het online kansspelbeleid. Deze nota dient ter voorbereiding van dit overleg. Namens DSP zullen 5.1.2e en 5.1.2e aanwezig zijn.

STIOG heeft aangegeven met u van gedachten te willen wisselen over de vergunningsvoorwaarden, de kansspelbelasting en het handhavingsbeleid van internet kansspelen. Deze nota zal dieper op deze onderwerpen ingaan en u van advies voorzien op genoemde punten.

1. Vergunningsvoorwaarden internet kansspelen

STIOG pleit voor een vergunningsstelsel dat niet dermate strikt is dat aanbieders geen ruimte meer hebben voor het ontwikkelen van nieuwe spelconcepten. Daarnaast worden te gedetailleerde voorschriften als betutteld ervaren. STIOG is dan ook voorstander van een licentiesysteem zonder een beperkt aantal vergunningen.

Advies:

U kunt het volgende aangeven indien STIOG dit opbrengt:

- U bent voorstander van een meer open stelsel. Hoofregel van uw beleid is dat de te beschermen belangen van het kansspelbeleid niet meer worden nagestreefd door het aanbod zoveel mogelijk te beperken, maar door regels te stellen aan aanbieders en daar toezicht op te houden. De eigen verantwoordelijkheid van spelers en bedrijven staat voorop, maar het is belangrijk dat kwetsbare groepen, zoals jongeren, beschermd worden waar dit nodig is. Daar zullen de strikte voorwaarden op zien. U bent namelijk wel voorstander van innovatie, ook in de kansspelsector. Dit draagt bij aan keuzemogelijkheden in attractief aanbod voor de consument. De voorwaarden zullen innovatie dan ook niet in de weg staan.
- Op de naleving van de voorwaarden zal wel strikt worden toegezien.
- STIOG heeft in de afgelopen periode nuttige input geleverd ten behoeve van de uitwerking van de vergunningsvoorwaarden en centraal register. Mede door die inbreng is een goed beeld gekregen van wat haalbaar en werkbaar is. Op dit moment worden de diverse vergunningsvoorwaarden verwerkt in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel voor online kansspelen zal uiterlijk 1 april in consultatie gaan. Voorafgaand daaraan zullen onderdelen van het vergunningsstelsel worden getoetst met de sector. De planning en concrete invulling van dat proces wordt naar verwachting in januari kenbaar gemaakt. *[voor uw informatie: het voornemen is om deze toetsing in samenwerking met de KSA en de top X van aanbieders vorm te geven. Unibet, Kroon en Oranjecasino, de meest actieve leden van STIOG, behoren tot deze groep, evenals andere grote ondernemingen als Pokerstars].*

2. Kansspelbelastingtarief

STIOG is van mening dat het aanvragen van een vergunning aantrekkelijk moet zijn voor online kansspel-aanbieders. Het houden van een vergunning dient meer voordelen te bieden ten opzichte van de illegale online markt. Hierbij past een laag belastingtarief. STIOG heeft aangegeven een percentage van 29% te hoog te vinden. Meer passend zou een percentage van 10% van het bruto spelresultaat zijn. STIOG heeft te kennen gegeven dat zij bovenstaand argument als input hebben geleverd ten behoeve van het formatieproces. Ook zou de formulering van 'geen lastenverzwaring' in het regeerakkoord mede aan hen te danken zijn.

STIOG zal de totale kostenposten zo laag mogelijk willen houden en is nog niet op de hoogte van de scenario's waarover u op 14 december tijdens het BPO met Financiën heeft gesproken. Ook is hen nog niet bekend dat u overweegt online aanbieders van kansspelen ook afdrachten aan goede doelen te laten betalen (zoals u in het overleg met uw ambtenaren op 9 november jl. hebt aangegeven).

Advies:

U kunt het volgende aangeven:

- De zinsnede uit het Regeerakkoord – wat betreft de kansspelbelasting voor online spelen – laat ruimte voor meerdere interpretaties. Uw uitgangspunt is de hoogte van de kansspelbelasting zo te bepalen dat een aanzienlijke mate van kanalisatie wordt bereikt.
- Naast de kansspelbelasting zullen aanbieders te maken krijgen met andere kosten, zoals de kansspelheffing (ter financiering van de kosten van de Kansspelautoriteit), kosten om te

voldoen aan de vergunningsvoorwaarden, en mogelijke afdrachten aan goede doelen. U vindt het belangrijk dat de totale kostendruk niet te hoog is, zodat de baten niet meer opwegen tegen de lasten waardoor aanbieders geen vergunning komen ophalen. U wilt voorkomen dat aanbieders de illegaliteit verkiezen.

- Een bijdrage aan goede doelen wordt gezien als een positief neveneffect van het kansspelbeleid.

3. Gedegen handhavingsbeleid

Mogelijk zal STIOG wijzen op het handhavingsbeleid. Stakeholders zullen verwachten dat een gedegen handhavingsbeleid wordt gevoerd zodat in de vergunde situatie illegale aanbieders ook daadwerkelijk buiten de vergunde markt worden gehouden. Mogelijk zal STIOG aankaarten dat in hun optiek de handhavingsmogelijkheden beperkt zijn, met als gevolg dat het enige alternatief is om het belastingtarief zo laag mogelijk te maken zodat het grootste gedeelte van de online markt een vergunning zal aanvragen.

Advies:

U kunt het volgende aangeven:

- Uw uitgangspunt is zoals gezegd om de hoogte van de kansspelbelasting zo te bepalen dat een aanzienlijke mate van kanalisatie wordt bereikt.
- De mogelijkheden om illegale online aanbieders buiten de vergunde markt te houden worden momenteel uitgewerkt. Hoewel het u bekend is dat handhavend optreden tegen illegale internet aanbieders zijn grenzen kent, zijn er desalniettemin voldoende bestuursrechtelijke, en eventueel strafrechtelijke mogelijkheden om naleving af te dwingen. De voor- en nadelen van deze mogelijkheden worden momenteel afgewogen, waarbij bekend is dat strafrechtelijk handhaven wordt gezien als ultimum remedium.

Proces

Op korte termijn voeren de volgende onderdelen de hoofdlijn bij het moderniseren van de kansspelen:

Online kansspelen

In december wordt een conceptversie van het vergunningsstelsel voor online kansspelen besproken. In dialoog met de sector zullen de concept-voorwaarden op uitvoerbaarheid worden getoetst door middel van het houden van een expertbijeenkomst. Uiterlijk 1 april zal het wetsvoorstel online kansspelen in consultatie gaan.

Centraal Register

De beleidstheorie (conceptueel model) en de uitwerking van processtappen ten aanzien van het Centraal Register uitsluiting van kansspelen (cruks) is afgerond. Momenteel wordt gewerkt aan de conclusie van de bevindingen. Hierin komen in ieder geval aanbevelingen aan bod ten behoeve van de invulling van het Centraal Register. U ontvangt hierover nog een nota.

Tegelijkertijd wordt een impact analyse voorbereid ten aanzien van de KSA, de sector (kosten en administratieve lasten) en de privacy. Verwacht wordt dat voor 01-04-2013 een wetsvoorstel voor de tijdelijke uitsluiting van short-odd kansspelen middels een centraal register in consultatie zal gaan, samen met de wetgeving voor online kansspelen.

Regulering van de casino-, loterij en speelautomatenmarkt.

Het regeerakkoord heeft duidelijk richting gegeven ten aanzien van het staatsbelang in Holland Casino, echter zijn geen richtinggevende uitspraken gedaan over de inrichting van de markt van casino's en speelautomaten. Deze elementen worden besproken tijdens het BPO van 14 december.



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Impactanalyse Centraal Register Uitsluiting Kansspelen

Versie 1

Datum	20 december 2012
Status	Definitief

Colofon

Afzendgegevens

**Bureau Secretaris-
Generaal**

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj
Centraal Register Uitsluiting
Kansspelen

Projectnaam

Auteurs

5.1.2e

Inhoud

Colofon 3

1 Inleiding 7

- 1.1 Aanleiding impactanalyse 7
- 1.2 Aanpak en verantwoording 8
- 1.3 Leeswijzer 10

2 Beleidstheorie en proces centraal register 11

- 2.1 Beleidstheorie 11
 - 2.1.1 Conceptueel model 12
 - 2.1.2 Beleidskeuzes 16
 - 2.1.3 Conclusie naar aanleiding van beleidstheorie 20
- 2.2 Proces centraal register 21

3 Gevolgen van het centraal register 25

- 3.1 Bevindingen ten aanzien van de impact op de sector 25
 - 3.1.1 Identificeren van spelers en het raadplegen van het register 25
 - 3.1.2 Weren 26
 - 3.1.3 Constateren en interveniëren 27
 - 3.1.4 Registreren uitsluiting 28
 - 3.1.5 Routeren 29
 - 3.1.6 Samenvattend 30
- 3.2 Bevindingen ten aanzien van de werklast en impact op de kansspelautoriteit 30
 - 3.2.1 Initiële gevolgen voor de ksa 31
 - 3.2.2 Identificeren van spelers en het raadplegen van het register 32
 - 3.2.3 Constateren en interveniëren 32
 - 3.2.4 Registreren uitsluiting 33
 - 3.2.5 Routeren 34
 - 3.2.6 Samenvattend 35

4 Privacy-aspecten centraal register 37

- 4.1 Juridische gronden 37
- 4.2 Centraal register en privacy 38
 - 4.2.1 Identificeren van spelers en het raadplegen van het register 38
 - 4.2.2 Constateren en interveniëren 41
 - 4.2.3 Routeren en weren 41
 - 4.2.4 Toezicht en beheer ksa 41
- 4.3 Conclusie privacy 41

5 Analyse 43

- 5.1 Hoe en in welke mate kan het centraal register bijdragen aan verlaging van het risico op kansspelverslaving? 43
 - 5.1.1 Identificeren van spelers en het raadplegen van het register 43

5.1.2	Weren 44
5.1.3	Constateren en interveniëren 44
5.1.4	Registreren 44
5.1.5	Routeren 44
5.2	Te verwachten doelbereiking 45
6	Conclusies en aanbevelingen 47
6.1	Conclusies 47
6.2	Aanbevelingen 51
	Literatuurlijst 53
	Bijlagen 55
Bijlage 1	Respondenten interviews 57
Bijlage 2	Deelnemers expertbijeenkomsten 59
Bijlage 3	Conceptueel model Centraal Register Uitsluiting Kansspelen 61
Bijlage 4	Conceptueel model – Marktordening 63
Bijlage 5	Conceptueel model - Inhoudelijke beleidskeuzes 65
Bijlage 6	Processchema Centraal Register 67
Bijlage 7	Geen centraal register maar trusted identity 69

1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding voor deze impactanalyse beschreven. Daarna volgt een paragraaf over de methode die is gebruikt voor de impactanalyse. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding impactanalyse

In het rapport 'Holland Casino: naleving overheidsbeleid' uit 2011 doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling om de mogelijkheid te scheppen entreeverboden en bezoekbeperkingen bij Holland Casino ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen. In reactie op dit rapport is toegezegd een centraal register in te richten van personen die niet in casino's en speelhallen toegelaten mogen worden. In correspondentie met de Tweede Kamer in 2011¹ is aangegeven dat aanbieders van online kansspelen, na regulering van de online markt, ook aan het centraal register deelnemen.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok) in verband met de instelling van de kansspelautoriteit (ksa) heeft de Tweede Kamer bij motie Kooiman verzocht om inrichting van een dergelijk register. Toen is toegezegd dat de ksa het centraal register zal gaan bijhouden van bezoekbeperkingen en entreeverboden die in voorkomende gevallen zijn opgelegd in speelcasino's, speelautomatenhallen en door aanbieders van online kansspelen. Een registratie van alle gedragingen van spelers - zoals oorspronkelijk voorgesteld door Kooiman - is niet aan de orde, omdat dit een disproportioneel middel is om kansspelverslaving te voorkomen.

Randvoorwaarden aan het register zijn dat het een effectief en efficiënt systeem moet zijn dat voor de aanbieders uitvoerbaar en door de ksa te handhaven is. De doelstelling van het voorkomen van kansspelverslaving moet bij de inrichting van het centraal register scherp voor ogen gehouden worden.² Het centraal register moet bijdragen aan de beleidsdoelstelling om in 2017 het aantal risicospelers terug te hebben gebracht tot het niveau van 2005 (van 92.000 naar circa 55.000) en het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 127 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 130.

² Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 264, nr 25.

aantal probleemspelers op zijn minst op het niveau van 2011 te houden (circa 20.000).³

Ten behoeve van de uitwerking van een Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (hierna centraal register) is een impactanalyse uitgevoerd.

Doelstelling impactanalyse

Doel van de impactanalyse is te bepalen op welke manier en onder welke omstandigheden het centraal register effectief en efficiënt kan worden ingezet in Nederland om het risico op kansspelverslaving voor deelnemers aan short-odds kansspelen te verlagen en daarbij inzicht krijgen in de gevolgen van deze maatregel voor kansspel aanbieders, de toezichthouder en de privacy van spelers.

Centrale vraag impactanalyse

Op welke manier draagt het centraal register bij aan het verlagen van het risico op kansspelverslaving onder deelnemers aan short-odds kansspelen in Nederland en welke gevolgen heeft dat voor kansspel aanbieders, de toezichthouder en de privacy van spelers?

Deelvragen

- a Wat is de beleidstheorie en wat zijn de beleidsuitgangspunten voor het centraal register?
- b Hoe ziet het proces voor het uitsluiten van deelnemers aan short-odds kansspelen en het centraal registreren van uitsluitingen eruit? Welke keuzevrijheden zijn er?
- c Wat is de mogelijke impact daarvan (a en b) voor de kansspel aanbieders en de toezichthouder?
- d Wat zijn de gevolgen daarvan (a, b en c) voor de privacy van spelers?

1.2 Aanpak en verantwoording

Voor de uitvoering van de impactanalyse is een projectteam samengesteld. Er is gebruik gemaakt van de methoden systeemdynamica en Group Model Building.

Systeemdynamica

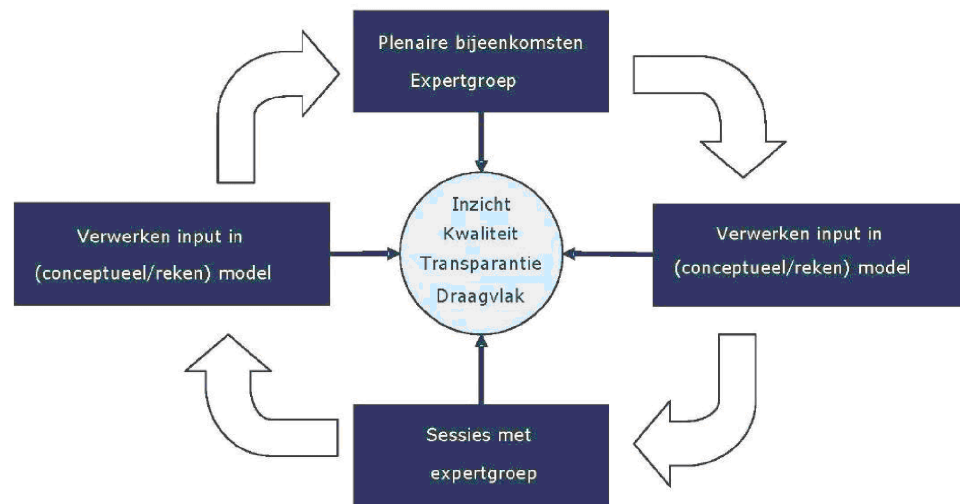
Om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van de invoering van het centraal register is een conceptueel model ontwikkeld. Conceptuele modellen geven inzicht in

³ Cijfers afkomstig uit *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*, WODC onderzoek.
Pagina 8 van 70

complexe vraagstukken door deze uiteen te rafelen in ketens van oorzaak en gevolg. Zo wordt de onderliggende structuur helder die de werking van het betreffende stelsel bepaalt. Systeemdynamica is een geschikte methode om toe te passen wanneer effecten in de tijd, causale verbanden (dempend of versterkend), en/of moeilijk kwantificeerbare effecten aan de orde zijn en vormt een van de instrumenten die in een ex ante beleidsevaluatie worden toegepast (Stermen, 2000). Naast het conceptuele model is ook het proces van centrale registratie van uitsluitingen gevisualiseerd.

Group Model Building

Uitgangspunt van Group Model Building is dat het ontwikkelen van het (simulatie)model een interactief en iteratief proces vormt.⁴ Inbreng vanuit beleid wordt zo aangevuld met inbreng van een expertgroep. In figuur 1.1 is dit iteratieve proces weergegeven.



Figuur 1.1 Aanpak Group Model Building

Experts hebben in twee bijeenkomsten aangegeven welke factoren relevant zijn en wat de onderlinge samenhang is. Het bij elkaar brengen van modelbouwers en inhoudelijk deskundigen is de kracht van deze aanpak. Zo wordt geborgd dat het ontwikkelde instrument (het model), de aannames die worden gehanteerd en de resultaten een goede basis vormen voor beantwoording van de vragen voor het onderzoek. De expertgroep heeft het conceptuele model en het beoogde werkproces op hoofdlijnen getoetst, waar nodig bijgesteld en vervolgens gevalideerd.

⁴ Vennix, 1996.

Activiteiten

- **Deskstudy**
Bij de voorbereiding is kennis genomen van relevant onderzoeksmateriaal, verschillende beleidsdocumenten en kamerstukken met betrekking tot (preventie van) kansspelverslaving en de omvang van het probleem van kansspelverslaving in Nederland.
- **Gesprekken en interviews**
Er is gesproken met relevante actoren van verschillende ministeries, de ksa, verslavingsdeskundigen, een aantal aanbieders uit de kanspelsector en vertegenwoordigers van enkele brancheorganisaties.⁵
- **Projectteambijeenkomsten**
De beleidstheorie en de processtappen van het centraal register zijn ter voorbereiding van expertbijeenkomsten via projectteambijeenkomsten voorbereid.⁶
- **Expertbijeenkomsten**
Op 11 oktober 2012 en 8 november 2012 hebben de expertbijeenkomsten plaatsgehad. Deelnemers aan deze bijeenkomsten waren vertegenwoordigers van aanbieders, brancheorganisaties, hulpverlening en andere experts uit of gerelateerd aan de kanspelsector.⁷

1.3 Leeswijzer

De beleidstheorie en het proces zijn beschreven in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 brengt de kwalitatieve effecten op de kansspelaanbieders en de ksa in beeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de privacy-aspecten van het centraal register. Hoofdstuk 5 bevat de analyse. In hoofdstuk 6 worden de conclusies uitgewerkt en worden aanbevelingen gedaan.

⁵ Zie bijlage 1 voor een volledige lijst van respondenten en organisaties.

⁶ Zie bijlage 2 voor de samenstelling van het projectteam.

⁷ Voor uitgebreide informatie zie bijlage 2.

2 Beleidstheorie en proces centraal register

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie voor het centraal register met behulp van een conceptueel model toegelicht. Ook wordt het beoogde proces voor uitsluiting van kansspelen en centrale registratie daarvan gevisualiseerd en uitgelegd. Alvorens in te gaan op de beleidstheorie wordt eerst de maatschappelijke relevantie van het centraal register kort beschreven.

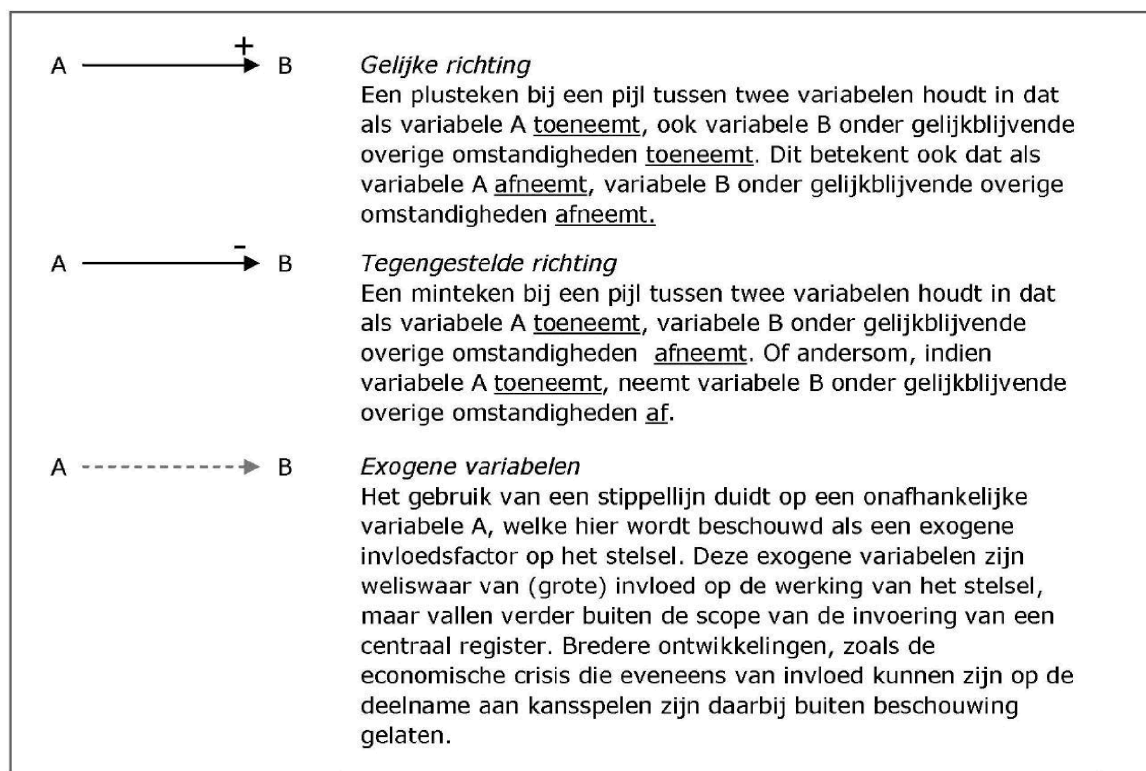
Maatschappelijke relevantie

Door het voeren van consistent kansspelbeleid zouden Nederlandse burgers op een veilige en verantwoorde manier moeten kunnen deelnemen aan kansspelen. Onderdeel van dat beleid is het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving. Aanbieders, spelers en de overheid hebben hierin ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid. Aanbieders hebben een vergaande plicht om spelers tegen zichzelf te beschermen. Zij dienen daarbij aan de door de vergunningverlener gestelde voorwaarden te voldoen. Voor spelers geldt dat zij verantwoordelijk zijn voor hun eigen speelgedrag. Aanbieders en de overheid bieden daarbij hulp en instrumenten aan. Een van de voorgestelde instrumenten is dat de toezichthouder (kansspelautoriteit, hierna ksa) het centraal register zal bijhouden van bezoekbeperkingen en entreeverboden die in voorkomende gevallen zijn opgelegd in speelcasino's, speelautomatenhallen of door aanbieders van online kansspelen.⁸

2.1 Beleidstheorie

Met behulp van een conceptueel model is de beleidstheorie van het centraal register in beeld gebracht (deelvraag a). De relaties tussen relevante variabelen zijn gevisualiseerd. In figuur 2.1 is aangegeven welke verschillende typen relaties tussen de variabelen in het stelsel mogelijk zijn.

⁸ Onderdelen uit de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 5-9-2011 (kst-24557-130)

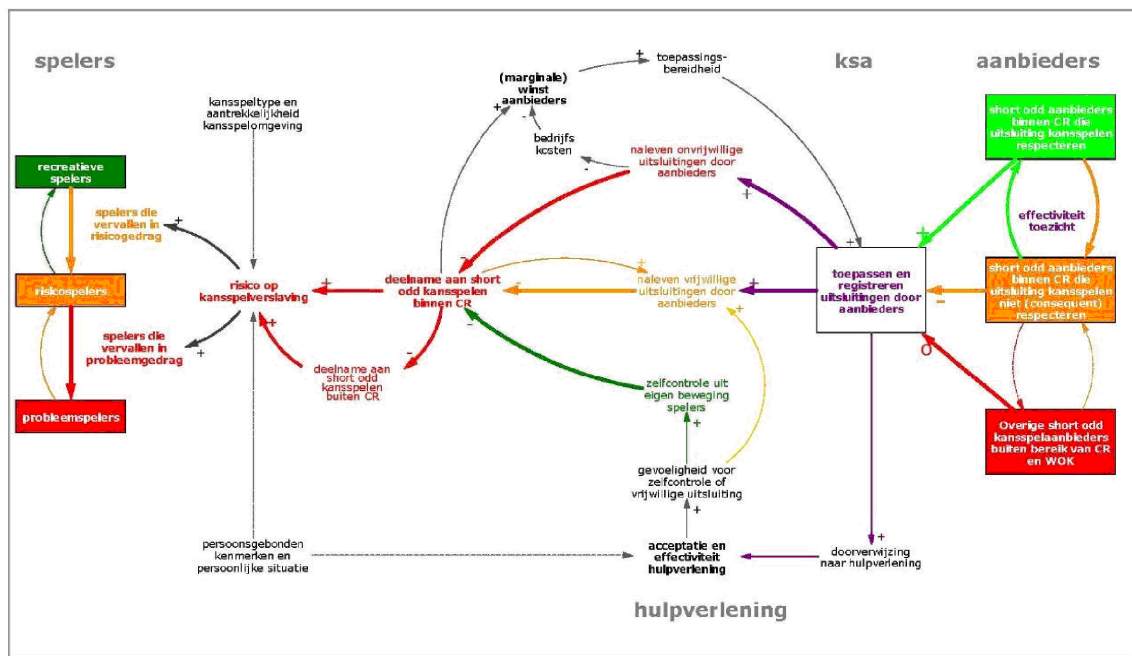


Figuur 2.1 Toelichting typen relaties conceptueel model centraal register

2.1.1 Conceptueel model

Het idee achter het centraal register is dat het *risico op kansspelverslaving* wordt verminderd door de *deelname aan short-odds kansspelen* te beperken bij aanbieders die binnen het bereik van het centraal register en de Wet op de Kansspelen (Wok) vallen. In figuur 2.2⁹ is dit in een conceptueel model weergegeven.

⁹ Zie bijlage 3 voor een groter formaat.



Figuur 2.2 Conceptueel model centraal register

De figuur laat de verschillende variabelen zien die kunnen bijdragen aan het *risico op kansspelverslaving*. Zo bepalen *persoonsgebonden kenmerken en de persoonlijke situatie* hoe bevattelijk een speler is voor kansspelverslaving. Maar ook de *spelsoort* en de *aantrekkelijkheid van de kansspelomgeving* kunnen bijdragen aan het risico op kansspelverslaving. Bij de invoering van het centraal register staat vooral de *deelname aan short-odds kansspelen* centraal. Beperking van het aanbod (en daarmee de deelname) wordt als het werkzame mechanisme van het beleid gezien.¹⁰

In de beleidstheorie voor het centraal register zijn 1) de spelers, 2) aanbieders van kansspelen, 3) de ksa en 4) de hulpverlening de belangrijkste actoren.

1. Spelers

Op basis van de SOGS-score¹¹ worden drie categorieën deelnemers aan kansspelen onderscheiden:

- a recreatieve spelers (circa 8.7 miljoen personen met SOGS-score van 0 tot 3);
- b risicospelers (circa 92.000 personen met SOGS-score van 3 tot 4);
- c probleemspelers (circa 20.300 personen met SOGS-score van 5 of hoger).¹²

¹⁰ Bieleman et al, 2011 : III

¹¹ Southern Oaks Gambling Scale: een score die, aan de hand van 20 items, de mate van mogelijke kansspelverslaving aangeeft.

¹² Bieleman et al, 2011 : 15

Links in figuur 2.2 zijn de categorieën spelers weergegeven met behulp van groene, oranje en rode rechthoeken. De pijlen tussen deze rechthoeken laten zien dat spelers zich van de ene naar de andere groep kunnen verplaatsen afhankelijk van de ontwikkeling van hun SOGS-score. Het centraal register richt zich vanuit preventieoogpunt vooral op uitsluitingen van *risicospelers* die in theorie nog bevattelijk zijn voor vrijwillige uitsluiting en (zelf)hulp. Voor de groep (pathologische) kansspelerslaafden (probleemspelers) komt preventie te laat en vanuit dat oogpunt heeft het centraal register op deze groep dan ook nauwelijks effect. Voor die groep zou het vooral een instrument kunnen zijn om te ondersteunen bij de aanpak van de verslaving.

Het conceptuele model laat zien hoe aanbieders van short-odds kansspelen door de toepassing van uitsluitingen het risico op kansspelersverslaving bij hun klanten kunnen verkleinen. Doordat spelers worden uitgesloten, neemt de *deelname aan short-odds kansspelen binnen CR* af met als gevolg dat ook het *risico op kansspelersverslaving* afneemt. Daardoor wordt volgens de beleidstheorie de ontwikkeling van kansspelersverslaving tegengegaan, in ieder geval voor de duur van de uitsluiting; recreatieve spelers schuiven minder snel door naar de categorie risicospelers, en risicospelers minder snel naar de categorie probleemspeler.

2. Aanbieders

Rechts in de figuur zijn de aanbieders van short-odds kansspelen weergegeven.

Deze aanbieders zijn onderverdeeld in drie categorieën¹³, namelijk:

- a. Aanbieders die onder de werking van het centraal register en de Wok vallen en die uitsluitingen in het kader van het centraal register respecteren (de groene rechthoek rechts in het schema).
- b. Aanbieders die onder de werking van het centraal register en de Wok vallen en die uitsluitingen in het kader van het centraal register niet of niet consequent respecteren (de oranje rechthoek).
- c. Aanbieders die niet onder de werking van het centraal register en de Wok vallen (de rode rechthoek).

De bijdrage van de aanbieders aan de effectiviteit van het beleid is:

- positief (+) door de onder a genoemde aanbieders;
- dempend (-) door de onder b genoemde aanbieders;
- nihil (0) door de onder c genoemde aanbieders.

¹³ Overigens worden aanbieders in de praktijk ook onderscheiden naar de omgeving, waarin zij hun kansspelen aanbieden, namelijk de landbased of offline aanbieders (Holland Casino en de speelautomatenhallen) en de online aanbieders. Dit onderscheid komt verder in deze rapportage aan bod.

3. Toezichthouder

Het is vervolgens aan de toezichthouder (ksa) om ervoor te zorgen dat aanbieders die onder de werking van het centraal register vallen, geen dempende werking hebben op de effectiviteit van het beleid. Dat betekent dat de ksa de aanbieders die zich niet aan de regels met betrekking tot het centraal register houden een sanctie kan opleggen.

4. Hulpverlening

Aanbieders zouden spelers met een risico op kansspelverslaving niet alleen moeten bewegen tot uitsluiting, maar zouden hen ook moeten doorverwijzen naar hulpverlening. De hulpverlening zelf is geen taak voor aanbieders, maar voor deskundigen van de verslavingshulp. Hulpverleners kunnen spelers helpen bij het onder controle krijgen van hun verslaving. Met deze hulp zal de doelgroep op termijn beter in staat zijn om vrijwillige uitsluitingen te accepteren.

In het conceptuele model zijn mechanismen opgenomen die de gedragsreactie van aanbieders op de invoering van het centraal register kunnen beïnvloeden. De primaire prikkel voor aanbieders is het *winstoogmerk*, dat door uitsluiting van klanten negatief wordt beïnvloed. Bij gelijkblijvende overige omstandigheden geldt: hoe meer uitsluitingen, hoe lager de winst. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de aanbieders nu al klanten uitsluit met behulp van zogenaamde witte en zwarte lijsten¹⁴. De lijsten worden niet met andere aanbieders en niet altijd met vestigingen van dezelfde aanbieder gedeeld. Dat betekent dat spelers op een witte of een zwarte lijst bij andere aanbieders of een andere vestiging kunnen blijven spelen. Dit kan worden voorkomen door uitsluitingen centraal te registeren en deze uitsluitingen sectorbreed consistent na te leven.

Focus

Tot slot laat het model zien dat deelname aan short-odds kansspelen buiten het toepassingsbereik van het centraal register in Nederland mogelijk blijft. De hoogdrempelige horeca¹⁵, (kрас)loterijen, sport- en paardenwedstrijden en illegale aanbieders van kansspelen vallen in de huidige plannen buiten het bereik van het register. Hoewel de maatregel niet waterdicht is, zal een belangrijk deel van het spelaanbod in de kansspelsector onder de werking van het centraal register vallen.

¹⁴ Op de witte lijsten staan spelers van wie het speelgedrag op kansspelverslaving kan duiden, op de zwarte lijst staan spelers die overlast veroorzaakt hebben.

¹⁵ Cafés, bars, restaurants, discotheken en clubs (Bieleman et al, 2011 : 36)

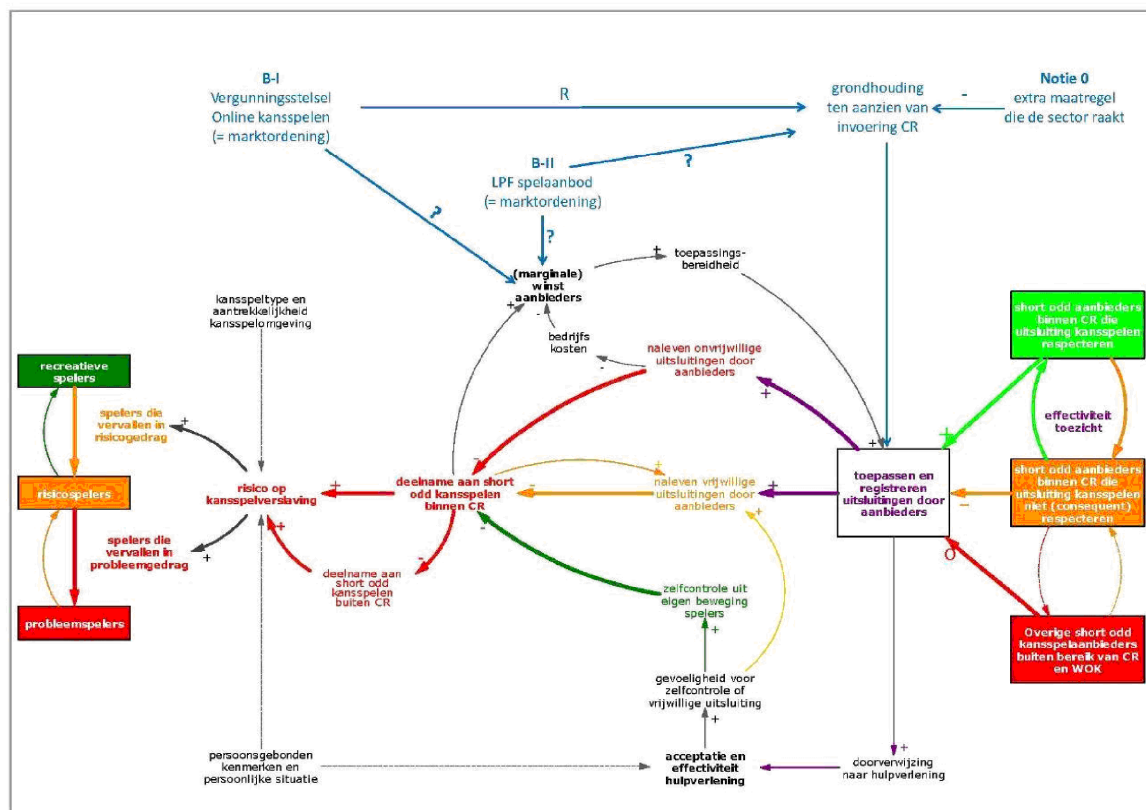
2.1.2

Beleidskeuzes

Aan de hand van het conceptuele model zijn opvattingen en aandachtspunten van aanbieders en deskundigen ten aanzien van het centraal register geïdentificeerd. Deze paragraaf gaat eerst in op wat partijen hebben aangedragen over de marktordening in deze sector. Vervolgens wordt de inbreng van partijen behandeld die van invloed kan zijn op de werking van het stelsel.

Marktordening

De uitwerking van het regeerakkoord van het Kabinet Rutte 2 is gericht op marktordening van de kansspelen¹⁶ en daarmee ook op de invoering van het centraal register. Hoewel het een autonome ontwikkeling betreft, is een deel van de inbreng van partijen in de impactanalyse gericht op de marktordening van kansspelen in Nederland. Dit is in figuur 2.3¹⁷ afgebeeld.



Figuur 2.3 Waar marktordening ingrijpt op de effectiviteit van het centraal register

¹⁶ Het gaat onder andere om de privatisering van Holland Casino en een vergunningstelsel voor online kansspelen.

¹⁷ Zie bijlage 4 voor een groter formaat.

Beleidsontwikkelingen gericht op de marktordening kunnen in positieve of negatieve zin van invloed zijn op de winst van aanbieders en op de grondhouding ten aanzien van de toepassing en registratie van uitsluitingen in het centraal register. Daarom is een vraagteken bij betreffende pijlen geplaatst.

Notie 0 Extra maatregel die de sector raakt

Enkele aanbieders hebben opgemerkt dat zij 'voortdurend' maatregelen door de overheid opgelegd krijgen. Ook het centraal register wordt gezien als zo'n maatregel. Dit kan een negatieve invloed hebben op de grondhouding van aanbieders ten aanzien van het centraal register.

Beleidsontwikkeling I Vergunningstelsel online kansspelen

Inrichten van het vergunningstelsel valt buiten de scope van de impactanalyse, maar is voor online spelen randvoorwaardelijk (vandaar de 'R' bij de pijl); geen vergunning betekent immers geen verantwoordelijkheid ten aanzien van het register. De beleidskeuzes hierbij kunnen (in positieve of negatieve zin, daarom '?' bij de pijl) van invloed zijn op het marktaandeel van aanbieders binnen de sector en daarmee op de winst. Het kan ook kansen bieden voor landbased aanbieders om zich mede te richten op online kansspelen. Zo bracht de introductie van het centraal register in België weliswaar kosten met zich mee, maar kregen aanbieders de ruimte om hun activiteiten uit te breiden naar online spelen.

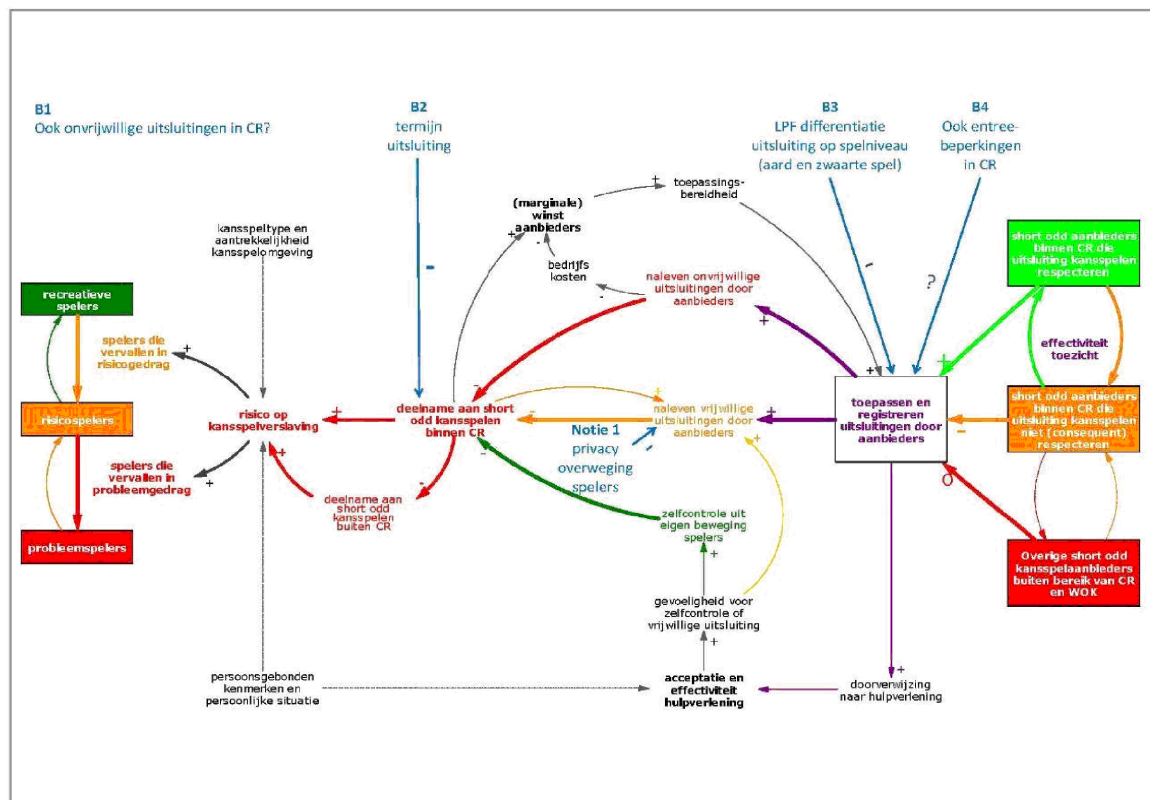
Beleidsontwikkeling II Level playing field spelaanbod (LPF)

Een deel van de aanbieders grijpt het centraal register aan als argument om herziening van het spelaanbod door verschillende aanbieders op de agenda te plaatsen. De redenering is dat als voor het centraal register aan alle aanbieders dezelfde eisen worden gesteld ten aanzien van preventie, er ook een level playing field voor het spelaanbod zou moeten zijn. De monopoliepositie van Holland Casino voor het aanbieden van casinospelen zou dan volgens een deel van de aanbieders moeten komen te vervallen. De beleidskeuzes hierin kunnen van invloed zijn op het marktaandeel van aanbieders binnen de sector en daarmee op de winst.

Inhoudelijke beleidskeuzes centraal register

In de expertbijeenkomsten zijn inhoudelijke noties en beleidskeuzes ten aanzien van het centraal register geïdentificeerd. In figuur 2.4¹⁸ zijn deze weergegeven.

¹⁸ Zie bijlage 5 voor een groter formaat.



Figuur 2.4 Waar inhoudelijke beleidskeuzes ingrijpen op effectiviteit centraal register

Notie 1 Privacyoverwegingen spelers

Aanbieders wijzen op het risico van privacygevoeligheid. De centrale registratie van uitsluitingen gekoppeld aan persoonsgegevens kan ertoe leiden dat spelers uit *privacyoverwegingen* terughoudend reageren op een voorstel voor vrijwillige uitsluiting. Het idee dat naast de aanbieder ook de overheid beschikt over informatie van spelers kan de bereidheid tot vrijwillige uitsluiting negatief beïnvloeden.

Beleidskeuze 1 Ook onvrijwillige uitsluitingen in het centraal register?

Volgens de aanbieders en inhoudelijk experts zouden in het centraal register alleen de vrijwillige en niet de onvrijwillige uitsluitingen moeten worden geregistreerd. Het opnemen van onvrijwillige uitsluitingen roept fundamentele vragen op. Mag één aanbieder voor de hele vergunde markt bepalen dat een speler wordt uitgesloten van kansspelen? En is dit op grond van privacywetgeving toegestaan? Ook moet worden nagedacht over de vraag wie het entreeverbod oplegt en welke bezwaar- en beroepsmogelijkheden de speler in voorkomende gevallen heeft.

Beleidkeuze 2 Termijn van uitsluiting?

In de huidige situatie hanteren aanbieders verschillende termijnen van uitsluiting, variërend van drie maanden tot een jaar. Er zijn verschillende opvattingen over wat een verantwoorde termijn van uitsluiting is. Deskundigen geven aan dat voor zinvolle reflectie op het speelgedrag een periode van minimaal zes maanden zou moeten worden aangehouden. Aanbieders kunnen echter gebaat zijn bij een kortere termijn, want hoe langer de uitsluiting, hoe lager de deelname aan kansspelen door de doelgroep. En dat laatste is weer van invloed op de (marginale) winst van aanbieders.

Beleidskeuze 3 Differentiatie op spelniveau?

Aanbieders geven aan dat uitsluitingen per speltype mogelijk zouden moeten zijn, omdat er volgens hen grote verschillen zijn in het verslavingsrisico voor de verschillende typen kansspelen. Zo zou een speler ondanks een uitsluiting bij Holland Casino in een speelautomatenhal moeten kunnen blijven spelen, omdat daar de maximale inleg lager is (zwaarte spel). Een keuze voor uitsluitingen op spelniveau zal naar verwachting een dempende werking hebben op de effectiviteit van het centraal register. Spelers worden weliswaar uitgesloten voor een type short-odds kansspel, maar kunnen blijven deelnemen aan andere typen short-odds kansspelen. Het risico op kansspelverslaving wordt zo weinig geremd in de uitsluitingsperiode.

Preventie-experts en verslavingsdeskundigen geven juist aan dat geen onderscheid naar speltype moet worden gemaakt. Volgens hen wordt het verslavingsrisico niet bepaald door het type short-odds spel, maar door het feit dat het een short-odds spel betreft.

Het beleidsuitgangspunt is dat er geen differentiatie naar spelniveau komt, omdat verslaving niet afhankelijk is van het speltype. De uitsluiting gaat dus uniform voor alle spelsoorten gelden. Daarnaast is het uitgangspunt dat het centraal register geen onderscheid maakt tussen Holland Casino, speelhallen en online aanbieders: een uitsluiting zal voor de hele sector gelden.

Beleidskeuze 4 Entreebeperkingen in centraal register?

Een entreebeperking is een vorm van uitsluiting, waarbij de speler gelimiteerd de toegang wordt verschaft tot kansspelen. Deze vorm van uitsluiting wordt al toegepast door Holland Casino. Het is echter de vraag of entreebeperkingen in het centraal register moet worden opgenomen. Het centraal registreren zou van aanbieders verlangen dat alle bezoeken van alle spelers worden geregistreerd (hoe kan anders worden vastgesteld dat iemand te vaak een aanbieder bezoekt). Dit

vraagt om een operationeel en technisch complex systeem, dat om die reden disproportioneel wordt geacht. Beleidsuitgangspunt is dat entreebeperkingen niet centraal geregistreerd dienen te worden.

2.1.3 *Conclusie naar aanleiding van beleidstheorie*

Paragraaf 2.1 geeft antwoord op de vraag wat de beleidstheorie is en wat de beleidsuitgangspunten zijn voor het centraal register.

Centraal register kan in theorie bijdragen aan verminderen risico kansspelverslaving

Het conceptuele model laat zien dat het centraal register in theorie kan bijdragen aan het verminderen van het risico op kansspelverslaving. Centraal daarin staat het tegengaan van deelname aan short-odds kansspelen via uitsluitingen die een sectorbrede werking hebben. Dit betekent dat een speler met een uitsluiting in het centraal register niet door andere aanbieders wordt toegelaten. Helemaal sluitend is deze maatregel niet, omdat uitgesloten spelers kunnen uitwijken naar aanbieders van short-odds kansspelen die niet onder het bereik van het centraal register vallen.

Randvoorwaarden voor een effectief centraal register

Het model maakt ook duidelijk wat de randvoorwaarden zijn voor een effectief centraal register:

- 1 Het voeren van passief en actief kansspelbeleid door aanbieders van short-odds kansspelen, waaronder de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen in het centraal register.
- 2 Tijdige en juiste selectie van spelers die in aanmerking komen voor een vrijwillige uitsluiting (focus op doelgroep). Geen primaire focus op pathologische kansspelers (probleemspelers), maar juist op risicospelers die op weg zijn probleemgedrag te ontwikkelen.
- 3 De medewerking van de spelers zelf, die in moet stemmen met de vrijwillige uitsluiting. Transparantie richting spelers over de gevolgen van de uitsluiting en centrale registratie kan daar positief aan bijdragen.
- 4 Een goede toerusting van de toezichthouder (ksa) om ervoor te zorgen dat aanbieders het uitsluiten en centraal registreren consequent toepassen.
- 5 Hulpverlening (en capaciteit) die aansluit op de behoefte van betreffende risico- en probleemspelers.

Beleidsontwikkelingen en beleidskeuzes

Er zijn nog enkele beleidsvragen die de werking van het stelsel kunnen beïnvloeden. Op de eerste plaats blijkt dat aanbieders worstelen met (autonome) vraagstukken van een andere orde, namelijk de herziening van het stelsel die in het

Regeerakkoord van het Kabinet Rutte 2 is voorzien. Hoewel marktordening buiten de scope van deze impactanalyse valt, is dit wel waar de prioriteit van aanbieders naar uitgaat. Het centraal register staat daar niet los van, omdat beleidskeuzes op het gebied van de marktordening de grondhouding van aanbieders ten aanzien van het register kunnen beïnvloeden. Sterker nog, een deel van de eigenaren van speelautomatenhallen is tegen invoering van het centraal register.

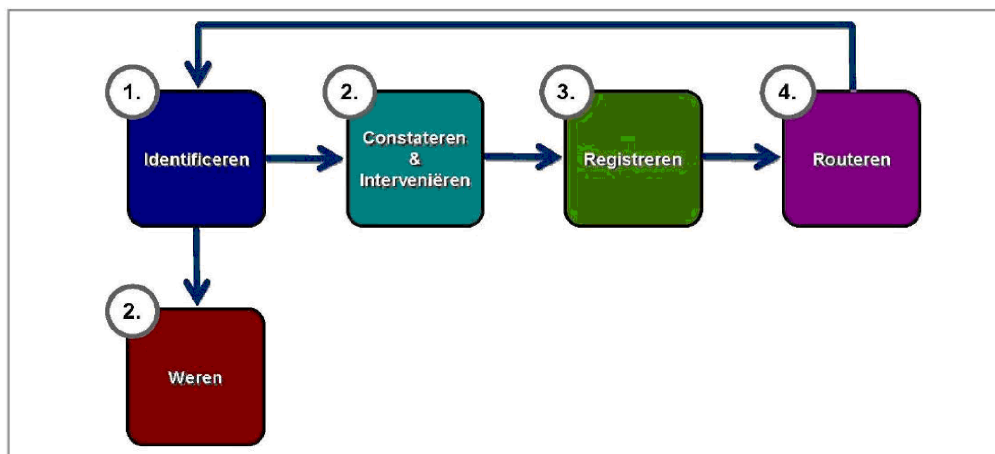
Het theoretisch kader en de gesprekken met de experts hebben ertoe bijgedragen dat een aantal voorliggende beleidskeuzes nu al gemaakt kan worden. Het betreft de volgende uitgangspunten:

- Het centraal register zal alleen vrijwillige en dus geen onvrijwillige uitsluitingen bevatten.
- Entreebeperkingen worden vanuit het oogpunt van proportionaliteit niet in het centraal register opgenomen.
- Er wordt geen onderscheid gemaakt in uitsluitingen naar spelvorm.
- Uitsluitingen in het centraal register gelden sectorbreed, dus voor Holland Casino, speelautomatenhallen en online spelen.
- Voor een goede bezinning en/of effectieve hulpverlening zouden centraal geregistreeerde uitsluitingen ten minste een periode van 6 maanden moeten bestrijken.

Het uitdiepen van de inhoudelijke beleidskeuzes vergt inzicht in het beoogde proces van uitsluiten en centraal registreren van de doelgroep risicospelers. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de inrichting van dit proces.

2.2 Proces centraal register

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het ideaaltypische proces rond de toepassing, centrale registratie en naleving van uitsluitingen eruit ziet. In figuur 2.5 is het beoogde proces op hoofdlijnen weergegeven met betrekking tot het vullen en toepassen van het centraal register.



Figuur 2.5 Processchema centraal register op hoofdlijnen

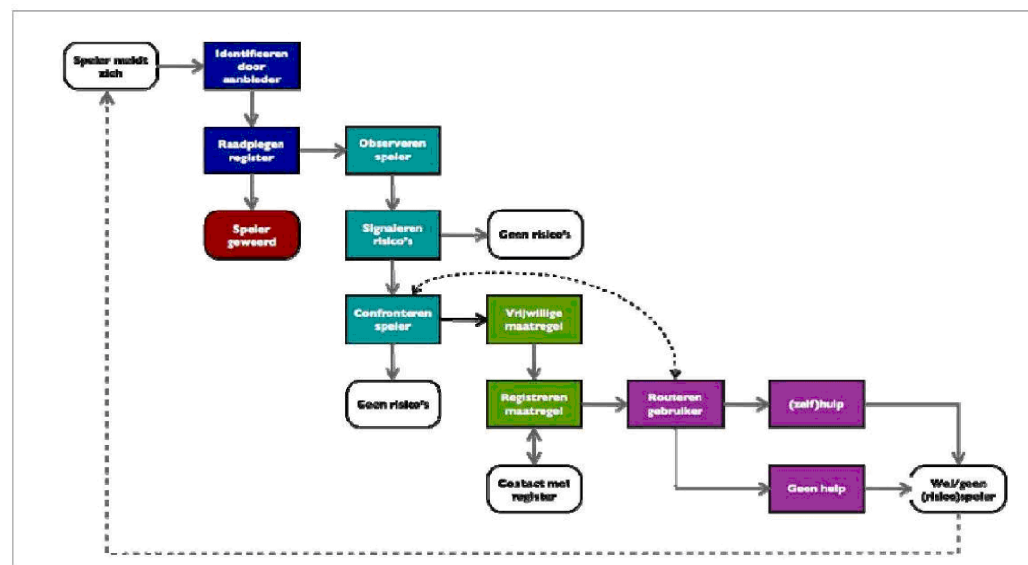
Het proces voor het registreren van uitsluitingen en vervolgens toepassen van het register bestaat uit 5 stappen.

1. *Identificeren*: de eerste stap is dat een speler zich aan de (virtuele) deur van een aanbieder meldt om te gaan spelen. Voor een effectief register is het een noodzakelijke voorwaarde dat een aanbieder de speler identificeert en vervolgens het register raadpleegt om na te gaan of de speler erin voorkomt.
2. *Weren*: als na identificatie blijkt dat de speler in het centraal register staat, zal de aanbieder de speler de toegang tot zijn pand of (online) speelomgeving moeten weigeren.
3. *Constateren & Intervenieren*: als blijkt dat de speler niet in het centraal register staat, kan deze gaan spelen. Het is vervolgens aan de aanbieder om eventueel risicovol speelgedrag te constateren. Hiertoe dient de aanbieder het speelgedrag te observeren en mogelijk risicovol speelgedrag te signaleren. Hoe dit gebeurt, zal verschillen tussen offline en online aanbieders, en kan ook per speltype variëren. Bij risicovol speelgedrag zal de aanbieder een interventie moeten plegen door de speler te confronteren met zijn speelgedrag. Dit kan in de vorm van een gesprek voor landbased aanbieders. Bij online aanbieders kan dit telefonisch of digitaal plaatsvinden.
4. *Registreren*: de interventie heeft als doel de risicospeler voor te stellen of ertoe te brengen zichzelf voor een bepaalde periode vrijwillig uit te sluiten van het spelen van kansspelen. Deze uitsluiting moet in het centraal register worden geregistreerd. Dit kan door de aanbieder of door de speler zelf gedaan worden.
5. *Routeren*: na een uitsluiting zal de aanbieder de speler routeren. Hieronder wordt verstaan dat hij de speler suggesties aandraagt waar hij terecht kan om het speelgedrag te veranderen. Dit kan variëren van het voorstellen van een 'afkoelingsperiode' (zonder hulp) tot het aanbieden van informatie over of

doorsturen naar verslavingshulp. Overigens komt het voor dat een speler zonder uitsluiting na een gesprek wordt gerouteerd richting hulpverlening, waarna eventueel bij een nieuw bezoek een vervolgesprek volgt.

Na het routeren kan de (voormalige) speler zich weer melden bij een aanbieder. Doet hij dat tijdens de periode van uitsluiting, dan zal de aanbieder hem na identificatie weren. Meldt hij zich na de uitsluitingsperiode, dan wordt hij weer toegelaten om te spelen.

De onderdelen van het proces op hoofdlijnen zijn in figuur 2.6¹⁹ nader uitgewerkt.



Figuur 2.6 Processchema centraal register

De processtappen die in de figuur zijn weergegeven, kunnen uit verschillende activiteiten bestaan voor aanbieders, de toezichthouder en/of hulpverleners. Welke activiteiten dit precies zijn en hoe deze ingevuld moeten worden, is in veel gevallen een beleidskeuze, die bepalend kan zijn voor de effectiviteit van het centraal register. Deels zijn deze keuzes al gemaakt, deels moet nog besloten worden hoe en door wie de processtappen moeten worden uitgevoerd.

Hierboven zijn de processtappen van een uitsluiting in het centraal register toegelicht. Voor het daadwerkelijk ontwerpen van het centraal register, moeten ook inzichtelijk zijn wat de processtappen zijn ten aanzien van beheer en toezicht.

¹⁹ Zie bijlage 6 voor een groter formaat.

3 Gevolgen van het centraal register

In dit hoofdstuk wordt ingegaan in de wijze waarop het proces voor uitsluiting en de centrale registratie ervan nader kan worden ingevuld en welke gevolgen dat heeft voor de aanbieders en de kansspelautoriteit (ksa).

3.1 Bevindingen ten aanzien van de impact op de sector

Deze paragraaf beschrijft wat de impact is van het centraal register op de bedrijfsprocessen van de verschillende aanbieders. Hierbij wordt voor elke (soort) aanbieder per processtap aangegeven hoe dit kan of moet worden uitgevoerd en wat deze aanbieder eventueel dient te doen om de processtap in de bedrijfsprocessen door te voeren. De paragraaf sluit af met een matrix waarin de impact schematisch is weergegeven.

3.1.1 *Identificeren van spelers en het raadplegen van het register*

Deze stap bestaat uit het identificeren van de speler door de aanbieder en het vervolgens raadplegen van het register om na te gaan of de speler een uitsluiting heeft. Deze stap is een randvoorwaarde voor een effectief centraal register.

Holland Casino

Holland Casino registreert nu al iedere speler bij het eerste bezoek en identificeert deze speler bij ieder volgend bezoek aan een van de vestigingen. Bij de identificatie wordt het eigen register van Holland Casino geraadpleegd om na te gaan of de betreffende speler uitgesloten is. Dit bestaande proces bij Holland Casino sluit goed aan op de processtap Identificeren als onderdeel van een effectief centraal register.

Speelautomatenhallen

Bij speelautomatenhallen moet onderscheid gemaakt te worden tussen grote en kleine hallen²⁰. Bij de grote hallen zit er personeel aan de deur die een welkomst- en leeftijdscontrolefunctie hebben. Uitbreiding van deze taak naar identificatie van elke bezoeker is een lastenverzwaring, maar deze is relatief laag.

Anders is het voor de kleine hallen, waar vaak maar één of twee personen aanwezig zijn. Deze medewerkers hebben op dit moment een uitgebreid en divers takenpakket. Identificatie van alle bezoekers en het vervolgens raadplegen van het

²⁰ De verdeling tussen grote hallen en kleine hallen is bij de VAN niet bekend.

register zou een personele lastenverzwaring betekenen, aangezien dit een toegewijde taak aan de deur met zich meebrengt. Daarmee is het voor de medewerker niet langer mogelijk tegelijkertijd andere taken uit te voeren. Voor kleine hallen kan de verplichte identificatie dan ook betekenen dat extra personeel moet worden aangetrokken. Naast de personele kosten, zullen speelhallen aanpassingen moeten doorvoeren om te kunnen identificeren. Voor zover de huidige infrastructuur nog niet toereikend is, betekent dit extra investeringskosten voor bijvoorbeeld de verbouwing van het pand of de ingang, de aanschaf van hardware en software.

Een exploitant van speelhallen die in België ervaring heeft opgedaan met centrale registratie van uitsluitingen en daarmee de verplichte identificatie aan de deur uitvoert, heeft aangegeven dat hierdoor uitsmijters (voor ongewenst publiek, zoals ruziezoekers) niet langer nodig waren, met een kostenbesparing als gevolg.

Online aanbieders

Bij de relevante grote online aanbieders is al sprake van registratie van elke speler en veel aanbieders vereisen ook een bepaalde vorm van identificatie (hoe dit gebeurt, is deels afhankelijk van regelgeving van de landen waar zij aanbieden). Sommige aanbieders werken met een centraal register (bijvoorbeeld in Denemarken en België) en hebben dus ervaring met dit soort werkprocessen. Dit geldt echter niet voor alle aanbieders en alle spelen. De impact op de bedrijfsprocessen hangt enerzijds af van de wijze waarop het vergunningstelsel voor online kansspelen zal worden vormgegeven ten aanzien van registratie en identificatie van spelers. Anderzijds hangt de impact af van de mate waarin de vergunde aanbieders al vergelijkbare processen hebben ingericht. De verwachting van de online aanbieders waarmee gesprekken zijn gevoerd, is dat de impact relatief laag is (namelijk een technische interventie aansluitend maken op eigen registratieprocessen).

3.1.2

Weren

Als na identificatie blijkt dat een speler in het centraal register staat, zal de aanbieder de speler de toegang tot zijn (online) speelomgeving moeten weigeren.

Holland Casino

Niets wijst erop dat Holland Casino spelers die op basis van hun eigen registratie niet toegelaten mogen worden, toch toelaat. Het weigeren van spelers op basis van het centraal register zal dan ook naar verwachting weinig impact hebben op de bedrijfsprocessen van Holland Casino.

Speelautomatenhallen

Het weren van spelers op het moment dat sprake is van een uitsluiting vereist dezelfde inzet van daartoe opgeleid personeel als beschreven onder identificatie. Daar waar in speelhallen gebruik wordt gemaakt van witte lijsten, heeft men ervaring met weren en zal de impact op de bestaande bedrijfsprocessen beperkt zijn. De toepassing van witte lijsten vindt echter op beperkte schaal plaats.

Online aanbieders

Op het moment dat een online aanbieder is aangesloten op het centraal register en er sprake is van een uitsluiting vereist het weinig (digitale) inzet van deze aanbieder om de speler daadwerkelijk te weren.

3.1.3

Constateren en interveniëren

Het is aan de aanbieder om risicovol speelgedrag te constateren, door het gedrag van spelers te observeren en risico's te signaleren. Bij risicovol speelgedrag zal de aanbieder een interventie moeten plegen door de speler met zijn gedrag te confronteren. Dit kan in de vorm van een gesprek voor landbased aanbieders. Bij online aanbieders kan dit telefonisch of digitaal plaatsvinden.

Holland Casino²¹

Holland Casino voert momenteel een actief beleid ten aanzien van verslavingspreventie. Spelers worden door opgeleid personeel geobserveerd en aangesproken. Hierbij wordt getracht een speler die daar baat bij heeft tot het inzicht te brengen dat een vrijwillige uitsluiting zinvol is. Op het moment dat een speler zichzelf wil laten uitsluiten, wordt deze maatregel in het eigen systeem geregistreerd. Uitbreiding van deze registratie naar het centraal register zal enige aanpassing van het bedrijfsproces vergen, maar geen grote impact hebben.

Speelautomatenhallen

Op grond van de verplichtingen die uit wet- en regelgeving voortvloeien, is in elke speelautomatenhal een persoon aanwezig die over voldoende kennis en inzicht beschikt met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden verslavingsrisico's. De mate waarin actief invulling wordt gegeven aan het benaderen van spelers om hen tot vrijwillige uitsluiting te bewegen, verschilt per hal. Daarnaast voeren veel hallen een passief preventiebeleid (zoals waarschuwingsteksten, foldermateriaal, visitekaartjes AGOG). Een verplichting tot

²¹ De impact van een eventuele verkoop van Holland Casino is niet meegenomen in deze analyse. Dit is wel relevant op het moment dat Holland Casino ophoudt te bestaan, en dus mogelijk ook de voorwaarden en afspraken rondom het actieve preventiebeleid van Holland Casino niet meer gelden.

een actievere benadering van spelers om hen tot een vrijwillige uitsluiting te brengen, zou een lastenverzwaring met zich meebrengen. Aangezien voor speelautomaten in hallen nu al strikte wettelijke regels gelden die zien op verslavingspreventie, doet zich de vraag voor of aan speelhallen een extra verplichting moet worden opgelegd ten aanzien van observeren en interveniëren.

Online aanbieders

Daar waar landbased aanbieders hun interventies op subjectieve indicatoren baseren (afwijkend gedrag van spelers is moeilijk te objectiveren), bestaat voor online aanbieders de mogelijkheid afwijkend spelgedrag op basis van een combinatie van een aantal objectieve indicatoren vast te stellen. Een aantal online aanbieders doet al onderzoek naar deze indicatoren en welke combinaties van indicatoren relevant zijn. Ook hier blijft uiteindelijk de afdeling 'responsible gaming' maatwerk leveren in de relatie met de speler die zich bijvoorbeeld online misdraagt.

In de gesprekken die zijn gevoerd met online aanbieders komt naar voren dat het principe van 'informed adult choice' veel wordt toegepast in het preventiebeleid. Dit principe gaat uit van de eigen beslissingscapaciteit van volwassenen, mede op basis van de informatie die door de aanbieders ter beschikking wordt gesteld. Veel online aanbieders maken gebruik van de mogelijkheid spelersprofielen in te stellen. Sommige aanbieders gebruiken defaultsettings, en bijna alle aanbieders bieden een scala aan instrumenten aan die helpen het spelen 'verantwoord te houden' (time out, uitsluiten, inzetlimieten, zelftesten etc.).

De impact van het centraal register voor online aanbieders zal ook in deze processtap afhankelijk zijn van de voorwaarden die aan een vergunning voor online aanbod worden verbonden.

3.1.4

Registreren uitsluiting

De interventie heeft als doel de risicospeler ertoe te brengen zichzelf voor een bepaalde periode vrijwillig uit te sluiten van het spelen van kansspelen. Deze uitsluiting zal in het centraal register geregistreerd moeten worden. Het registreren kan door de aanbieder, op verzoek en met instemming van de speler gedaan worden, of door de speler zelf.

Holland Casino

Momenteel worden de bij Holland Casino opgelegde uitsluitingen in het eigen register opgenomen. Registratie van de maatregelen in het centraal register zal (op