

Vergaderjaar 2018–2019

33 996

Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

J

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2019

Tijdens de gezamenlijke behandeling in uw Kamer op 5 februari jl. van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (33 996) en het wetsvoorstel modernisering van het speelcasinoregime (34 471) heeft uw Kamer mij verzocht bij brief in te gaan op drie onderwerpen die verband houden met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand:

1. Het begrip «illegale aanbieder» en de rechtsgrondslag op basis waarvan de motie-Bouwmeester c.s. kan worden uitgevoerd.¹
2. De regulering van reclame voor kansspelen, anders dan via televisie, in het bijzonder online, alsmede de handhavingsgrondslag op het terrein van social media.
3. Een nadere toelichting op de problemen bij de aanpak van illegale goksites met toepassing van artikel 54a van het Wetboek van Strafrecht, alsmede de bestuursrechtelijke mogelijkheden ten aanzien van het weren van illegale sites.

Met deze brief geef ik uitvoering aan dit verzoek.

1. Het weren van aanbieders en rechtsgrondslag uitvoering motie-Bouwmeester c.s.

Strikt genomen is iedere aanbieder die niet-vergund kansspelen aanbiedt in Nederland, een illegale aanbieder. Hij overtreedt zo immers de Wet op de kansspelen (Wok). Ik wil met het oog op kanalisatie en daarmee samenhangende consumentenbescherming echter onderscheid maken. Om in aanmerking te komen voor een vergunning moeten aanbieders laten zien dat ze zich kunnen gedragen. Illegale aanbieders die zich *actief* op de Nederlandse markt blijven richten en hier spelers werven, wil ik weren. Deze aanbieders heb ik *cowboys* genoemd. Dit zijn aanbieders die bijvoorbeeld gebruik maken van betaalinstrumenten als iDeal, reclame maken gericht op Nederland of een Nederlandse domeinnaam voeren.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 19.

De Kansspelautoriteit (hierna: KSA) weegt het gedrag van de vergunning-aanvrager mee in de beoordeling van diens betrouwbaarheid. Een aanvrager die in het verleden actief illegaal heeft aangeboden kan de twijfel over zijn betrouwbaarheid wegnemen door gedurende een aaneengesloten periode voorafgaand aan de vergunningaanvraag goed gedrag te laten zien. Tijdens de behandeling op 5 februari jl. heb ik dit al de *afkoelingsperiode* genoemd. De KSA kan het gedrag in die afkoelingsperiode aan de hand van haar prioriteringscriteria beoordelen. Bovenstaande geeft naar mijn mening op een verantwoorde en haalbare manier invulling aan de motie-Bouwmeester c.s. Juridisch biedt het wetsvoorstel daarvoor ook voldoende grond. Kansspelen zijn niet in Europees verband geharmoniseerd. Lidstaten zijn vrij om hun beleidsdoelstellingen op gebied van kansspelen zelf te bepalen. Zij kunnen hun eigen beleid voeren en hun eigen betrouwbaarheidseisen stellen. Nederland stelt deze eisen op grond van het voorgestelde artikel 31i, eerste en vijfde lid, van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Daarbij wordt onder andere gekeken naar antecedenten, organisatiestructuur en financieringsstructuur, en ook naar het handelen van een aanbieder in het verleden. Beperkingen van het vrije dienstenverkeer moeten kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en moeten voldoen aan de voorwaarden die het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geformuleerd. Zo moeten beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn, gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf bekendgemaakt zijn. De afkoelingsperiode voldoet hieraan, mits de duur van die periode ook proportioneel is.

2. Regulering reclame

Met het wetsvoorstel en daarop te baseren lagere regelgeving wordt het regime voor reclame door kansspelaanbieders aangescherpt. Dit regime komt te gelden ongeacht het medium, dus ook voor online reclame en reclame via social media. Met dit regime is gezocht naar een juiste balans. Een volledig verbod is onwenselijk omdat reclame noodzakelijk is om spelers van het illegale aanbod naar het legale aanbod te geleiden (kanalisatie). Anderzijds moeten onwenselijke uitwassen worden voorkomen. Daarom is het op grond van artikel 4a Wok en daarop gebaseerde lagere regelgeving aan vergunninghouders alleen onder strikte voorwaarden toegestaan reclame te maken.

Reclame mag niet aanzetten tot onmatige deelname of gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen (zoals personen onder 24 jaar en personen die risicovol speelgedrag vertonen). Ook mag geen reclame voor kansspelen worden gemaakt in games of op websites waar games worden aangeboden. Het inzetten van individuele sporters bij reclame is verboden. Ook mag er geen productplaatsing plaatsvinden. Vergunninghouders mogen daarom bijvoorbeeld geen *influencers* of *vloggers* inzetten als de volgers overwegend minderjarig of jongvolwassenen zijn. Het maken van reclame voor liveweddenschappen is gedurende de betreffende wedstrijd verboden. Specifiek voor televisie geldt een tijdslot: geen reclame tussen 6 uur 's ochtends en 7 uur 's avonds.

De KSA handhaaft de reclameregels op grond van artikel 33b Wok. Bij overtreding door vergunninghouders kan de KSA haar bestuursrechtelijke instrumentarium inzetten, met als uiterste middel het intrekken van de vergunning. Reclame voor illegaal aanbod kan worden aangepakt door tussenpersonen zoals *affiliates* een bindende aanwijzing te geven.²

² Artikel 34n van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

Zoals gezegd komen al deze normen met de voorliggende wetgeving ook te gelden voor online reclame. Ik zal samen met de KSA de ontwikkelingen rond reclame direct na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nauwlettend monitoren. Uw Kamer wordt daarover jaarlijks geïnformeerd. De normen in lagere regelgeving kunnen, als dat nodig blijkt, al vóór de geplande wetsevaluatie worden aangepast.

3. Weren van illegale goksites

Met het amendement Swinkels/Verhoeven is de mogelijkheid voor de KSA om internetverkeer te manipuleren, te blokkeren of te filteren, komen te vervallen.³ Desondanks worden de mogelijkheden van de KSA om via een bestuursrechtelijk instrumentarium te handhaven met dit wetsvoorstel flink uitgebreid. Zo kan de KSA straks bindende aanwijzingen geven aan betaaldienstverleners, marketingbedrijven en andere facilitaire dienstverleners. Op die manier kan de KSA bijvoorbeeld rechtstreeks betaaldienstverlening aan illegale aanbieders blokkeren. Ook kunnen in de toekomst appstores verplicht worden kansspelen te weren. Nu kan dat alleen nog op vrijwillige basis. Als gevolg van de nieuwe bevoegdheden is de consequentie van het ontbreken van een bestuursrechtelijke bevoegdheid tot internetblokkade in de praktijk in mijn ogen uiterst beperkt.

Als het gaat om handhaving van de Wok, is de bestuursrechtelijke aanpak het uitgangspunt. In geval van verzwarende omstandigheden kan overtreding van de Wok als ultimum remedium strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Bij verzwarende omstandigheden kan onder meer worden gedacht aan gevallen van recidive of samenloop met het overtreden van andere wetten. Bij het volgen van de strafrechtelijke weg kan artikel 54a van het Wetboek van Strafrecht worden ingezet om websites te blokkeren. Omdat er voor de KSA met dit wetsvoorstel voldoende instrumenten zijn om illegaal online aanbod aan te pakken, zal de strafrechtelijke weg in de praktijk niet vaak voorkomen.

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zie uit naar het vervolg van de behandeling van de beide wetsvoorstellen op dinsdag 12 februari aanstaande.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

³ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29.