

Vergaderjaar 2019–2020

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

R

### BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2019

Op 19 februari 2019 heeft uw Kamer het wetsvoorstel kansspelen op afstand aangenomen. De wet biedt de mogelijkheid aan de honderdduizenden Nederlanders die al jaren deelnemen aan kansspelen op afstand om deel te nemen aan vergunde onlinekansspelen en zo beter beschermd te zijn tegen de daaraan inherente risico's. Bovendien kent de wet belangrijke verslavingspreventiemaatregelen, niet alleen op het terrein van kansspelen op afstand maar ook op het terrein van casino's en speelautomatenhallen.

Tijdens de wetsbehandeling is een viertal moties aangenomen.<sup>1</sup> Hierbij informeer ik u over de wijze waarop ik invulling geef aan deze moties. In het kader van de motie Diederik van Dijk c.s. stuur ik u bijgaand tevens twee onderzoeksrapporten betreffende reclame en kansspelen.<sup>2</sup>

De motie **Postema c.s.** verzoekt de regering de Kamer te informeren over de criteria die de regering hanteert bij het blokkeren van internet-sites, in voorkomende gevallen gebruik te maken van de *notice-and-takedown*-procedure bij het aanpakken van illegale kansspelen en bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand de wenselijkheid van aanvullende bestuursrechtelijke instrumenten voor het blokkeren van illegale internetsites opnieuw te bezien.<sup>3</sup> Deze motie voer ik uit.

Met betrekking tot de criteria die de regering hanteert voor het ingrijpen op internet verwijs ik onder meer naar de kabinetsreactie op de adviezen betreffende internet van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het schriftelijk

<sup>1</sup> Verslag EK, 2018/19, nr. 19, item 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2018/19, 33 996, N; ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2018/19, 33 996, M.

overleg dat hierover gevoerd is.<sup>4 5</sup> Daarin onderschrijft het kabinet het belang van het behoud van het vrije en open karakter van het internet als platform voor onbelemmerd dataverkeer ter stimulering van economische groei en innovatie. Deze beleidslijn heeft tot gevolg dat de overheid zeer terughoudend is met ingrijpen op het functioneren van internet als instrument voor regulering van het beperken of beïnvloeden van de inhoudelijke aspecten van wat zich over het internet beweegt. Met betrekking tot het verwijderen van inhoud op websites ligt het primaat bij zelfregulering, zoals nogmaals bevestigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel computercriminaliteit III.<sup>6</sup>

In Nederland kunnen er twee wegen bewandeld worden om de inhoud van een website ontoegankelijk te maken: gebruikmaking van de civielrechtelijke «*Notice and Take Down*» procedure (verder NTD) en de procedure op grond van artikel 54a Wetboek van Strafrecht (Sr) jo. artikel 125 p van het Wetboek van Strafvordering (Sv).

De NTD, zoals onder meer besproken tijdens de wetsbehandeling in de Eerste Kamer, betreft een instrument door en voor het bedrijfsleven opgesteld op basis van een vrijwillige gedragscode.<sup>7</sup> Nederlandse providers maken op basis hiervan, na een melding over onmiskenbaar onrechtmatige inhoud, de inhoud van een website ontoegankelijk. Bij «onmiskenbaar onrechtmatige inhoud» kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kinderporno, discriminatie of privacyschendingen. Uitgangspunt daarbij is dat zoveel mogelijk als eerste de meest direct betrokken actor wordt aangesproken. De melder dient dus eerst contact te hebben met de aanbieder van de inhoud (bijvoorbeeld de persoon die een discriminerend bericht op een website heeft geplaatst). Indien deze onbekend is (anonieme plaatsing) dan is de eerste tussenpersoon die aangesproken kan worden de eigenaar van de website waarop het bericht is geplaatst, daarna de *hostingprovider* etc.

De NTD draagt er aan bij dat private partijen dit soort meldingen zoveel mogelijk zelf afhandelen. Overigens blijft voor partijen altijd de mogelijkheid open staan om bij de rechter een civielrechtelijke procedure te starten of om aangifte te doen.

Met het doen van aangifte komt het strafrecht om in beeld en kan artikel 54a Sr jo. artikel 125p Sv aan de orde komen. De memorie van toelichting bij artikel 125 p Sv schetst meerdere randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden. Ook kan artikel 125 p Sv slechts toegepast worden voor strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, op vordering van een officier van justitie na voorafgaande rechterlijke machtiging.<sup>8</sup>

Beide instrumenten kunnen toegepast worden op illegale kansspelaanbieders en de kansspelautoriteit zal dit in voorkomende gevallen ook doen. De verwachting is echter dat de toepassing beperkt zal zijn. Het NTD is van toepassing indien er sprake is van «onmiskenbaar onrechtmatige inhoud». Bij kinderporno is dit eenvoudiger vast te stellen dan bijvoorbeeld bij een in België vergunde aanbieder die minderjarige spelers uit Nederland niet expliciet weert. Indien een website op een buitenlandse server staat, zijn beide instrumenten beperkt inzetbaar in het tegengaan van illegaal aanbod gericht op Nederland. Naar verwachting is het daardoor effectiever dat met de Wet kansspelen op afstand de kansspelautoriteit onder meer aanbieders van betaaldiensten bindende aanwijzingen kan geven om deze diensten niet aan illegale kansspelaanbieders te

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 411.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 418.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 372, nr. 3. p. 57.

<sup>7</sup> <https://noticeandtakedowncode.nl/>

<sup>8</sup> Voorlopige hechtenis is onder meer mogelijk voor opzettelijk begane overtredingen van art. 1 lid 1 onder a Wok (het organiseren van kansspelen zonder vergunning).

leveren. Daarmee worden betalingen tussen een organisator van een illegaal kansspel en een deelnemer ernstig gehinderd. Ook kan de kansspelautoriteit met de Wet kansspelen op afstand aanwijzingen geven aan bijvoorbeeld appstores en aanbieders van reclamediensden. Zij kunnen dan gemaand worden niet langer dienstbaar te zijn aan illegale aanbieders.

Overeenkomstig de motie zal bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit worden betrokken. Op basis van de evaluatie zal worden bekeken of andere dan wel aanvullende maatregelen nodig zijn.

De motie **Diederik van Dijk c.s.** verzoekt de regering om een verbod op reclame voor (online) gokken te overwegen, de consequenties daarvan in kaart te brengen en de Kamers hierover nader te informeren.<sup>9</sup>

De leden van de Eerste Kamer hebben hun zorgen geuit over het toekomstige reclamebeleid. Hun zorgen neem ik serieus.

Ik heb daarom twee onderzoeken laten uitvoeren. Regulus Partners (hierna Regulus), geeft in zijn rapport «Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention» een overzicht van de ontwikkelingen van reclame-uitingen in de internationale wereld van de kansspelaanbieders, van reclameverboden en -beperkingen in een aantal Europese landen en van wat in de literatuur wordt aangegeven over de effectiviteit van reclameverboden- en beperkingen. Het Instituut voor Informatierecht (IViR, Universiteit van Amsterdam) bespreekt de verboden en andere beperkingen op reclame die Nederland kent, de (on)mogelijkheden voor toekomstig recht inzake kansspelreclame en de verwachte effecten van beperkingen aan of een verbod op kansspelreclame als het gaat om het aantal spelers, het aantal verslaafden en de kanalisatie. Beide rapporten zijn bijgevoegd.

Het huidige kansspelbeleid behelst kanalisatie via attractief aanbod. Dit houdt in dat het aanbod voldoende passend en attractief moet zijn zodat de spelers naar legaal, betrouwbaar en verantwoord aanbod worden geleid.<sup>10</sup> Uit de uitgevoerde onderzoeken komt naar voren dat kanalisatie zekere reclame vereist.<sup>11</sup> De spelers moeten het legale kansspelaanbod kunnen vinden. Daarvoor is reclame nodig. Uit onderzoek blijkt dat voor onlinekansspelaanbieders reclame vrijwel de enige manier is om onder de aandacht van klanten te komen. Voor aanbieders van online kansspelen is het maken van reclame nog belangrijker dan voor aanbieders van offline kansspelen, zoals traditionele casino's. Mogelijke klanten kunnen op straat een casino tegenkomen, ook als ze niet eerst reclame zien.<sup>12</sup> Het blijkt dat het verbieden of ernstig beperken van kansspelreclame serieuze negatieve effecten kan hebben op de kanalisatiegraad.<sup>13</sup>

Uit onderzoek wordt duidelijk dat, voor zover er een verband is tussen reclame en problematisch speelgedrag, dit verband tamelijk zwak is en vooral bestaat bij risicogroepen en bestaande spelers.<sup>14</sup> Hoewel kansspel-

<sup>9</sup> Kamerstukken I 2018/19, 33 996, N

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

<sup>11</sup> *Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame*, Universiteit van Amsterdam september 2019, pagina 18.

<sup>12</sup> *Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame*, Universiteit van Amsterdam september 2019, pagina 18.

<sup>13</sup> *Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention*, Regulus 2019, p. 29.

<sup>14</sup> *Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame*, Universiteit van Amsterdam september 2019, pagina 54.

marketing in z'n algemeenheid weinig invloed lijkt te hebben op het aantrekken van nieuwe spelers, kan dat voor risicogroepen anders zijn.<sup>15</sup> De reclamebeperkende maatregelen voorzien in de concept lagere regelgeving zijn gericht op de bescherming van maatschappelijk kwetsbare groepen en het voorkomen van onmatige deelname. Reclame mag niet gericht zijn op deze groepen en vergunninghouders mogen bijvoorbeeld geen *influencers* of *vloggers* inzetten als de volgers overwegend minderjarig of jongvolwassenen zijn.

Voor kansspelen op afstand geldt dat honderdduizenden Nederlanders deelnemen aan illegale kansspelen op afstand waarbij de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet zijn gewaarborgd. Met het huidige en het in de concept lagere regelgeving voorgestelde reclamebeleid is naar mijn mening een goede balans gevonden tussen enerzijds de bescherming van maatschappelijk kwetsbare groepen en het voorkomen van onmatige deelname en anderzijds de kanalisatiedoelstelling.

Ik heb begrip voor de zorgen van uw Kamer. Hoewel ik naar aanleiding van de onderzoeken geen aanleiding zie om alsnog over te gaan tot een reclameverbod of om aanvullende maatregelen te treffen, zal ik samen met de kansspelautoriteit de ontwikkelingen rond reclame direct na inwerkingtreding van de wet 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.

De motie **Bikker c.s.** verzoekt de regering bij de evaluatie van deze wet na te gaan of zij voldoende maatregelen heeft genomen om te voorkomen dat jongeren beginnen met gokken en of extra maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat jongeren probleemgokkers worden.<sup>16</sup>

Ik voer deze motie uit. Om mogelijke ontwikkelingen nauwgezet te kunnen volgen heb ik het WODC gevraagd in 2020 een hernieuwde nulmeting uit te voeren en daarbij expliciete aandacht te besteden aan deelname aan kansspelen door jongeren. Bij de evaluatie van de wet, zoals deze binnen drie jaar na inwerkingtreding is voorzien, kan dan een duidelijk beeld geschetst worden van de eventuele ontwikkelingen van deelname aan kansspelen op afstand door jongeren.

Deze metingen acht ik dan ook van groot belang om tijdig te kunnen bezien welke ontwikkelingen er zijn met betrekking tot deelname door jongeren en of er wellicht aanvullende maatregelen nodig zijn om deze tegen te gaan.

De motie **Postema c.s.** verzoekt de regering te bewerkstelligen dat vergunningverlening voor het aanbieden van kansspelen op afstand enkel en alleen geschiedt aan partijen die zich gedurende een aaneengesloten periode van minimaal twee jaar niet onvergund, actief en specifiek op de Nederlandse markt hebben gericht.<sup>17</sup>

Deze motie voer ik uit. Zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd, zal de kansspelautoriteit in het kader van de vergunningverlening een betrouwbaarheidstoets uitvoeren.<sup>18</sup> Op 12 juli 2019 heeft de kansspelautoriteit een conceptbeleidsregel gepubliceerd waarin zij aangeeft hoe zij hetgeen gevraagd in de motie, als onderdeel van de betrouwbaarheids-

<sup>15</sup> *Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame*, Universiteit van Amsterdam september 2019, pagina 50.

<sup>16</sup> Kamerstukken I 2018/19, 33 996, K.

<sup>17</sup> Kamerstukken I 2018/19, 33 996, L.

<sup>18</sup> Handelingen EK 12 februari 2019, nr. 18.

toetsing van een aanvrager van een vergunning, vorm geeft. De kern is dat na de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand aanvragers in aanmerking kunnen komen voor een vergunning als zij zich gedurende de twee jaren vóór de aanvraag niet actief en specifiek hebben gericht op de Nederlandse markt. Deze mogelijkheid wordt geboden om te bewerkstelligen dat er snel na de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand een legale online markt ontstaat, zodat kanalisatie mogelijk is. Zodra de vraag voldoende is gekanaliseerd, verdwijnt de noodzaak daarvan. Daarom heeft de beleidsregel een beperkte looptijd. Ik ben mij bewust van het belang van de motie Postema. Ik zal met de kansspelautoriteit in overleg treden om te bezien of de hiervoor genoemde afkoelingsperiode in het kader van de betrouwbaarheidstoets toereikend is, zonder af te doen aan de beoogde kanalisatie. Ik kom hier begin volgend jaar bij uw Kamer op terug.

Met betrekking tot de lagere regelgeving op grond van de Wet kansspelen op afstand kan ik u melden dat de reacties die zijn ontvangen in het kader van de (internet)consultatie van het ontwerpbesluit Kansspelen op afstand en de verschillende ministeriële regelingen momenteel worden verwerkt. Ik verwacht het ontwerpbesluit aan het begin van 2020 in het kader van de voorhangprocedure aan uw Kamer te kunnen aanbieden. Voordat de lagere regelgeving kan worden vastgesteld moeten het ontwerpbesluit en de ontwerpregeling Kansspelen op afstand worden genotificeerd en moet het ontwerpbesluit ter advisering worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarnaast moet de uitvoeringspraktijk zich met stabiele regelgeving kunnen voorbereiden op het nieuwe stelsel. Met het oog hierop streef ik ernaar de Wet kansspelen op afstand op 1 januari 2021 in werking te laten treden.

Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker