

Vergaderjaar 2005–2006

30 362

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

Nr. 6

### VERSLAG

Vastgesteld 8 maart 2006

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoud	blz.
– Inleiding	1
– Wenselijkheid van de wetwijziging	3
– Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	3
– Waarborgen bij kansspelaanbod via internet	6
– Europees rechtelijk kader	7
– Toezicht en handhaving kansspelaanbod via internet	9
– Administratieve lasten voor de burger	11

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter Cörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egerschot (VVD), Meijer (PvdA) en Vacature (SP).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA) en Vergeer (SP).

### Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Wet op kansspelen. Deze wijziging moet het mogelijk maken om een proef uit te voeren met het aanbieden van kansspelen op internet. Met de regering zijn deze leden van mening dat het legaal aanbieden van kansspelen op internet past in de doelstellingen van het beleid dat is neergelegd in de Wet op de kansspelen. Het via een proef gecontroleerd aanbieden van kansspelen op internet past in het beleid om kansspelen te reguleren en te beheersen, kansspelverslaving tegen te gaan, de consument te beschermen en illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan. Gekozen is voor een passend legaal aanbod, zodanig dat het ook weer niet zo omvangrijk is dat het tegengaan van kansspelverslaving in het gedrang zou kunnen komen. Maar daar waar de leden van de CDA-fractie de doelstelling van deze wetwijziging kunnen onderschrijven, maken deze leden zich met de Raad van State wel zorgen over de Europeesrechtelijke aspecten welke met dit wetsvoorstel samenhangen. Samenvattend en gelet op de hierna genoemde opmerkingen kunnen de leden van de CDA-fractie zich vinden in het wetsvoorstel wat

het mogelijk maakt een proef met betrekking tot kansspelen op internet aan te vangen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet. De regering is voornemens om met deze wijziging van de Wet op de kansspelen naast een legaal en gecontroleerd aanbod in de fysieke wereld ook via internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan, dat de toets aan de doelstellingen van het kansspelbeleid kan doorstaan. Deze leden hechten eraan te onderstrepen dat zij het van belang achten dat de voorgenomen wijziging van de Wet op de kansspelen de voornoemde toets doorstaat en verenigbaar is met de van toepassing zijnde bepalingen uit het EG-gemeenschapsrecht.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet. Het besluit om de sterk toegenomen hoeveelheid gokspelen op internet aan banden te leggen, ondersteunen zij. Zij kunnen echter niet instemmen met het besluit om slechts één aanbieder van internetspelen toe te laten aan de te ondernemen proef. Door behalve Holland Casino ook anderen, zoals de VAN en de Goede Doelen Loterijen, aan de proef deel te laten nemen, zal het aantrekkelijker voor huidige spelers worden om over te stappen naar legale sites. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering het besluit dan ook te heroverwegen.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet. Het wetsvoorstel dient om het houden van een experiment met gokken via internet mogelijk te maken. De leden van de SP-fractie zien de noodzaak van een dergelijk experiment niet in en maken zich zorgen over het effect dat dit experiment zou kunnen hebben op de handhaafbaarheid van het restrictieve kansspelbeleid dat Nederland voert. De leden van de SP-fractie hebben over dit wetsvoorstel de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot het stellen van een aantal kritische vragen en opmerkingen. De meest belangrijke opmerking is uiteraard de voorvraag bij dit wetsvoorstel. De doelstellingen van het kansspelbeleid (tegengaan van verslaving, bescherming consument en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit) worden door deze leden tot op zekere hoogte onderschreven, al zou men wat deze leden betreft wel veel verder kunnen gaan met het tegengaan van deze vorm van windhandel (om de woorden van de minister van Justitie te citeren). De vraag is echter of het toestaan van kansspelen op internet bijdraagt aan die doelstelling.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling maar tevens met reserve kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen, houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet. De voorgestelde uitbreiding van het kansspelaanbod – bij wijze van proef – geeft deze leden aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

## Wenselijkheid van de wetswijziging

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering stelt dat in 2004 5,3% van de internetpopulatie heeft deelgenomen aan betaalde interactieve kansspelen via internet. Uit het onderzoek naar gokverslaving dat de regering heeft laten uitvoeren, blijkt dat slechts 1% van de totale Nederlandse bevolking ooit via internet gegokt heeft. Kan de regering nog eens helder uit een zetten waarom zij kiest voor het aanbieden van een «legaal en betrouwbaar alternatief voor de niet-gereguleerde kansspelsites» aan deze kleine groep mensen, en niet voor het handhavend optreden tegen illegale sites?

Naar het de leden van de ChristenUnie-fractie voorkomt, kan het effect van het voorliggende voorstel uitsluitend gelegen zijn in het mogelijk wegtrekken van spelers op de illegale markt naar de legale markt. Maar de illegale markt als zodanig blijft bestaan. Het toezicht daarop en de handhavingsinspanningen zullen niet of nauwelijks verschillen met een situatie waarin kansspelen op internet überhaupt niet zouden zijn toegestaan. Deze leden zijn daarom van mening dat de afweging of het door-gang vinden van het voorliggende wetsvoorstel gemeten naar de doelstellingen van het kansspelbeleid een goed voornemen zou zijn, afgewogen zou moeten worden met een situatie waarin kansspelen op internet niet zouden zijn toegestaan. Zij vragen de regering die nadere afweging nog eens expliciet te maken.

Een vraag die hiermee nauw verband houdt, is of het in principe niet toestaan van kansspelen op internet niet beter en gemakkelijker te handhaven is dan het onder voorwaarden wel toestaan van kansspelen op internet. En dat laatste hangt dan weer nauw samen met de vraag of het Europeesrechtelijk bezien houdbaar is het aantal aanbieders van kansspelen op internet aan beperkingen te binden zoals in het wetsvoorstel is voorzien.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook aandacht voor Amerikaans onderzoek, dat in tegenstelling tot het door Motivaction verrichte onderzoek tot de conclusie komt dat de meerderheid van internetgokkers wel degelijk problemen heeft met verslaving.<sup>1</sup> Wellicht niet doordat men aan één bepaald spelletje doet, maar wel doordat men met regelmaat via het internet aan kansspelen doet, nu eens dit en nu eens dat. Is er wel sprake van een gedegen risicoanalyse van de kans op verslaving, zo vragen deze leden.

## Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie zijn allereerst verheugd te zien dat de regering ervoor heeft gekozen de tijdelijkheid van de regeling tot uitdrukking te brengen door in het wetsvoorstel expliciet een termijn voor de duur van de proef op te nemen, daar ook de Raad van State op dit punt wees en oordeelde dat in het wetsvoorstel concrete termijnen dienen te worden opgenomen waarbinnen de regeling zou komen te vervallen alsmede een daaraan gekoppelde evaluatiebepaling.

Ten aanzien van de beperkte opzet van de proef wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het de bedoeling is één aanbieder toe te staan om kansspelen via internet te organiseren. De rechtvaardiging voor de beperkte opzet van de proef wordt gevonden in de mogelijk nadelige effecten van kansspelen, de kwetsbaarheid van de betrokken belangen en het laagdrempelige karakter van internet. Daarnaast zou de proef – indien deze beperkt blijft tot één vergunninghouder – goed zijn te verenigen met de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid en de daaraan ten grondslag liggende kanalisatiegedachte. Voorts – zo wordt gesteld – nopen de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie tot voorzichtigheid, daar het beleid werkelijk restrictief dient te

<sup>1</sup> Disordered Gambling Among University-Based Medical and Dental Patients: A Focus on Internet Gambling (Onderzoek onder 389 gokkers door psychologen Dr. George T. Ladd en Dr. Nancy M. Petry, Universiteit van Connecticut Gezondheidscentrum (20 april 2001), VS).

zijn. Deze leden vragen of met de keuze voor één aanbieder, ondanks voornoemde rechtvaardigingsgronden, andere mogelijke aanbieders hierdoor worden benadeeld. De regering verbindt het verlenen van de vergunning voor de duur van de proef weliswaar aan strikte voorwaarden, maar het is de vraag of in de toelichting op de keuze voor Holland Casino voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat andere potentiële aanbieders niet zouden kunnen voldoen aan diezelfde voorwaarden.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen of de regering de mening is toegedaan dat een eventuele voortzetting van een legaal aanbod van kansspelen op internet na de proef ook slechts door één aanbieder kan geschieden gezien de rechtvaardigingsgrond voor de keuze van een aanbieder, namelijk de (tijdelijke) uitbreiding van het aanbod. In de memorie van toelichting wordt voorts gesteld dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat de vergunninghouders kansspelen gaan organiseren die uitsluitend via de mobiele telefoon of andere telecommunicatiemiddelen aangeboden worden. De wijze waarop de speler de internetsite van de vergunninghouder benadert, staat hem vrij, waarbij een mobiele telefoon tot één van de mogelijkheden behoort. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het scheppen van deze mogelijkheid de deelname aan internetkansspelen wel erg laagdrempelig maakt. Om deel te kunnen nemen aan de kansspelen geldt weliswaar een verplichte off-line registratieprocedure, maar de frequentie waarmee spelers vervolgens deel kunnen nemen, zou zeer kunnen oplopen gezien het gebruiksgemak van de mobiele telefoon met alle mogelijke gevolgen van dien. Deze leden zouden graag vernemen of en hoe dit element is gewogen in het licht van het voorgaande. In de memorie van toelichting wordt ook gesproken over mogelijke «andere telecommunicatiemiddelen» in dit verband. Waaraan moeten deze leden hierbij denken?

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een verdere toelichting willen hebben op het doel waarmee de VAN speelautomaten brancheorganisatie een bijdrage zal leveren aan de proef. In de memorie van toelichting wordt gesproken over «het inbrengen van andere modaliteiten», het beschikbaar stellen van tussentijdse evaluaties van de proef aan bij de VAN aangesloten exploitanten en bovendien zal de hard- en software die door de VAN leden is ontwikkeld, op geschiktheid worden getest door Holland Casino. Wat zijn de belangen van de VAN binnen dit geheel, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de uitbreiding van het aantal deelnemers ook overeenkomt met in het verleden door de overheid gedane toezeggingen aan onder andere de VAN. Eigenschappen zoals betrouwbaarheid, deskundigheid, ervaring met het aanbod via internet en ervaring met beleid ter voorkoming van kansspelverslaving zijn, naar de mening van deze leden, ook bij deze aanbieders aanwezig. Deze mening wordt bevestigd door de Raad van State, die in haar advies stelt dat «het zeer wel denkbaar [is] dat andere potentiële aanbieders, gevestigd in Nederland of andere EU-lidstaten, evenzeer aan deze voorwaarden kunnen voldoen». De aan het woord zijnde leden scharen zich ook achter de waarschuwing van de Raad van State dat de looptijd van het experiment «voldoende [kan] zijn om aan de enige vergunninghouder qua marktpositie een langdurige voorsprong op later toe te laten concurrenten te bezorgen».

In haar brief aan de Kamer van 22 april 2005 zegt de regering te kiezen voor slechts één deelnemer aan de proef vanwege het restrictieve karakter van haar beleid. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij op de hoogte is van het op 21 december 2005 door Motivaction uitgebrachte rapport *Kansspelen via nieuwe media 2005*. Hieruit blijkt dat van problematisch speelgedrag bij kansspelen via nieuwe media geen sprake lijkt te zijn. Welke bezwaren heeft de regering thans nog tegen uitbreiding?

In de toelichting geeft de regering aan dat spelers in het buitenland niet kunnen deelnemen aan de door Holland Casino opgezette site tenzij zij zich hiervoor registreren. De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk zal zijn voor zowel Nederlanders als niet-Nederlanders die zich in Nederland voor deelname hebben geregistreerd om van de site gebruik te maken vanuit het buitenland. Zo ja, maakt de overheid zich dan niet schuldig aan het door haar zelf bestreden verschijnsel dat e-gambling grensoverschrijdend wordt aangeboden? Één van de middelen die de regering bespreekt om illegaal internetgokken te bestrijden, is het verzenden van waarschuwingen wanneer een gebruiker een illegale site betreedt. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of gebruikers pas geattendeerd worden wanneer zij op een illegale site terecht komen of dat ook televisie, pers, radio en andere media ingezet worden om gebruikers preventief op het illegale karakter van goksites te wijzen. Doordat momenteel nog geen effectief ontmoedigingsbeleid bestaat, is bij veel gebruikers van internetgokspelen het illegale karakter van hun gedrag onbekend. Welke strafmaat denkt de regering te hanteren voor overtreders en vanaf wanneer wil zij met opsporing en vervolging beginnen?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering terecht stelt dat de Europese jurisprudentie aangaande een kansspelbeleid, dat is gericht op beteugeling van de goklust, eist dat dit beleid wèrkelijk restrictief is, in woord én daad. De regering legitimeert hiermee haar beslissing om een beperkte proef toe te staan. Was, het gezien de eisen die de Europese jurisprudentie stelt, echter niet beter geweest om, in het kader van een werkelijk restrictief kansspelbeleid, de proef met internetgokken helemaal niet toe te staan? Graag horen de leden van de SP-fractie de mening van de regering hierover.

Verder vragen de leden van de SP-fractie of het laten uitvoeren van de proef door het staatsbedrijf Holland Casino niet de indruk versterkt, dat deze proef vooral de financiële belangen van de Nederlandse overheid dient. Deze indruk bestaat blijkbaar ook bij de Europese Commissie. Wat is het standpunt van de regering hierover? Overigens pleiten de leden van de SP-fractie hiermee niet voor het laten uitvoeren van de proef met internetgokken door een ander bedrijf. Deze leden zien hierin eerder een argument om de proef in het geheel niet uit te voeren.

In zijn algemeenheid stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of de exploitatie van kansspelen door de regering wordt gezien als normale bedrijvigheid en wat de kanalisatiegedachte betreft, stellen zij de vraag of de regering een parallel trekt tussen de kansspelenbranche en de seks-industrie (afschaffing van het bordeelverbod).

De Wet op de kansspelen voorziet thans niet in vergunningverlening voor kansspelen via internet, waardoor er in feite een totaalverbod voor een dergelijke vorm van kansspelaanbod bestaat. Deze leden vragen of dit verbod thans wordt overtreden, bijvoorbeeld door aanbod vanuit het buitenland, en zo ja, op welke wijze thans tegen overtreding van dit verbod wordt opgetreden. Wanneer thans (nog) geen sprake is van illegaal aanbod, spelen dan concurrentieoverwegingen een rol bij het voor-nemen om een legaal aanbod te creëren i.q. mogelijk te maken? Verder vragen deze leden hoe het bestaande verbod zich verhoudt tot het gegeven – zie de memorie van toelichting, pagina 4 – dat Holland Casino reeds enige tijd heeft proefgedraaid met het organiseren van kansspelen via internet.

In lijn met de nota Wetgeving voor de elektronische snelweg, onderschrijven deze leden het uitgangspunt dat wat off-line geldt, ook online moet gelden. Zij stellen echter de vraag of dit uitgangspunt onverkort kan worden doorgetrokken als het gaat om het aanbod van kansspelen onder andere vanwege het fluïde karakter van dit aanbod.

In dit verband vragen deze leden bijzondere aandacht voor een passage uit het advies van de Raad van State (2. Handhaving ) en verzoeken zij de regering om een reactie. De passage luidt: «Aangekondigd wordt dat illegaal aanbod via het internet voorzover mogelijk wordt aangepakt, maar de omvang en het fluïde karakter van dit aanbod zullen er niet toe kunnen leiden dat het wettelijke monopolie van de vergunninghouder daadwerkelijk wordt gehandhaafd.»

### **Waarborgen bij kansspelaanbod via internet**

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd te zien dat er een verplichting tot het monitoren van de spelers door de vergunninghouder wordt opgenomen. In de toelichting wordt gesteld dat indien de speler zijn (zelf ingestelde) speellimiet overschrijdt, de vergunninghouder hem hierop dient aan te spreken. Betekent dit dat een speler op dat moment niet voor die dag wordt uitgesloten van deelname. Indien dit het geval is, dan vernemen deze leden graag waarom het bij «aanspreken» van de speler blijft. Voorts kunnen er signaleringen en speelverboden worden afgegeven ingeval er sprake is van excessief speelgedrag. Deze leden zouden willen weten hoe vaak het voor een speler mogelijk zal zijn «zijn eigen speelnorm» te overschrijden en/of signaleringen te negeren. Zij vragen hiernaar omdat de speler in de fysieke wereld virtueel aangesproken zal worden op excessen in zijn speelgedrag, hetgeen kan betekenen dat een speler eerder geneigd kan zijn deze te negeren met alle gevolgen van dien. In het verlengde hiervan vragen deze leden hoe vaak het een speler mogelijk zal worden gemaakt zijn speellimiet te wijzigen.

Hoe wordt voorkomen dat de geregistreerde speler zijn inlognaam en password – bijvoorbeeld tegen betaling – ter beschikking stelt van een niet-geregistreerde speler, zo vragen de leden van de SP-fractie. De regering erkent dat, door het «anonieme karakter van internet», het nooit geheel uit te sluiten zal zijn dat de leeftijdsgrens van 18 jaar wordt omzeild. Is dit «anonieme karakter van internet» niet juist een belangrijke reden om geen kansspelen via dit medium toe te staan? Graag een reactie van de regering hierop.

Een belangrijke voorwaarde zal, volgens de leden van de ChristenUnie-fractie, hoe dan ook moeten zijn dat je weet, wie er online speelt. Daartoe is een aantal maatregelen genomen, zoals off-line registratie met overlegging van identiteitsbewijs. Deze leden vragen hoe hiermee kan worden voorkomen dat anderen gebruik maken van het vervolgens overlegde password en de inlognaam. Is het mogelijk dat een en dezelfde persoon zich meermalen registreert, zodat hij een reeks van inloggegevens vervolgens kan verhandelen? In hoeverre kan er vervolgens toezicht op zijn dat minderjarigen op deze wijze alsnog deelnemen aan spelen op internet die eigenlijk aan 18-plussers zijn voorbehouden? Deze leden constateren met enige zorg, dat in de toelichting zelfs met zoveel woorden wordt aangegeven dat de gestelde leeftijdsgrens niet sluitend is.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat oudere spelers zelf een speellimiet bepalen. Voor jeugdige spelers, tussen 18 en 23 jaar, wordt deze in de vergunning vastgelegd. Deze leden vragen of deze beperking houdbaar is gelet op het algemene beginsel van het niet toelaatbaar zijn van leeftijdsdiscriminatie. Het is immers niet op voorhand aantoonbaar dat risicoverslaving bij jeugdigen groter is dan bij ouderen. Deze leden vragen of de talrijke beperkende voorzieningen ten aanzien van speel- en verlieslimieten en dergelijke, uitvoerbaar is op het moment dat er grote aantallen spelers actief zijn. Kan verzekerd worden dat in dat geval alsnog tijdig waarschuwingen en dergelijke uitgaan en dat blokkaders op gepaste momenten zullen werken?

## Europees rechtelijk kader

De reeds in de inleiding genoemde zorgen van de leden van de CDA-fractie over de Europeesrechtelijke aspecten die met dit wetsvoorstel samenhangen, zijn toegenomen na een uitspraak van de rechtbank in Breda (2 december 2005) en een recente brief van Commissaris Verheugen van de Europese Commissie waaruit kan worden opgemaakt dat het nu voorliggende wetsvoorstel een beperking zou vormen voor het bepaalde in artikel 49 van het EG Verdrag (vrij verkeer van diensten). In een brief van 11 november 2005 van Eurocommissaris Verheugen, gericht aan de minister van Buitenlandse Zaken, wordt gemotiveerd weergegeven dat artikel 27 van dit wetsvoorstel (vergunningverlening voor het organiseren van kansspelen op internet) verstrekkende gevolgen kan hebben voor de vrijheid om diensten te verlenen die verband houden met het aanbieden van kansspelen op internet door in een andere lidstaat gevestigde exploitanten.

Met het oog op deze opmerkingen verzoekt de Commissie de Nederlandse autoriteiten maatregelen in overweging te nemen die minder beperkend zijn voor de intracommunautaire handel.

Mede op verzoek van de vaste Kamercommissie voor Justitie heeft de Nederlandse regering in haar brief van 17 februari jl. nog eens zeer uitvoerig beargumenteerd dat met het onderhavige wetsvoorstel een gerechtvaardigde beperking wordt gemaakt op het vrije verkeer van diensten als bedoeld in artikel 49 e.v. van het EG Verdrag. Volgens de regering zijn er «dwingende redenen van algemeen belang die passen binnen de kaders van de Hof-rechtspraak». Er zijn dan ook, volgens de regering, geen omstandigheden aanwezig om aan het verzoek van de Commissie, om maatregelen te nemen die minder beperkend zijn voor de intracommunautaire handel, tegemoet te komen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het uitgebreid beargumenteerde verweer van de Nederlandse regering aan de Europese commissie in haar brief van 17 februari jl.

Het in deze brief beargumenteerde verweer wordt door deze leden onderschreven. Zonder uitvoerig op de diverse argumenten in te gaan, resteert nog een enkele vraag. Waarom wordt in de brief van 17 februari jl. geen melding gemaakt van de uitspraak van het Hof van Breda van 2 december 2005. Wil de regering alsnog toelichten welke consequenties deze uitspraak kan hebben in het licht van de brief van de Europese commissie van 11 november jl.?

In de brief van de regering van 17 februari jl. wordt melding gemaakt van het feit dat er «besloten» is een nieuw toezichthoudend orgaan in te richten, dat zal beschikken over een adequaat en effectief (bestuursrechtelijk) instrumentarium. Hebben de leden van de CDA fractie het juist dat dit een voorstel is van de regering wat voorgelegd zal worden aan de Tweede Kamer bij de nog te behandelen herziene Wet op de Kansspelen? Gaarne een nadere toelichting.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook met belangstelling kennisgenomen van de brief van Eurocommissaris Verheugen met opmerkingen overeenkomstig artikel 8, tweede lid, van de Richtlijn 98/34/EG van juni 1998, als gewijzigd door Richtlijn 98/48/EG over de wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet en van de reactie van de minister hierop. Deze leden hebben kennisgenomen van de kritiek die door de Eurocommissaris is geuit op de voorgenomen wijziging van de Wet op de kansspelen en van de zeer uitgebreide reactie van de minister hierop en zouden graag van de minister van Justitie vernemen of hij inmiddels ook een reactie op zijn brief terug heeft gekregen. Ook vernemen deze leden graag of de minister verwacht dat na zijn uiteenzetting er nog punten van geschil zullen over-

blijven en in hoeverre dit een belemmering vormt voor de voorgenomen wijziging van de wet.

De leden van de VVD-fractie merken op dat op 2 december 2005 de rechtbank van Breda een uitspraak heeft gedaan in de zaak tussen de Compagnie Financière Régionale B.V. en de ministeries van Justitie en Economische Zaken. De rechter besliste dat het Nederlandse kansspelbeleid niet voldoet aan de criteria van het Gambelli arrest. Er bestaat volgens de rechtbank onvoldoende bewijs om aan te tonen dat het huidige kansspelbeleid, waarin Holland Casino optreedt als monopolist, werkelijk restrictief is. De juridische basis om niet meer dan één aanbieder toe te laten, komt daarmee te vervallen. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat vanwege deze uitspraak de juridische onderbouwing voor de keuze voor één aanbieder van internetgoksites komt te vervallen?

In een reactie op de brief van Europees Commissaris Verheugen van 29 juli 2005 geeft de minister aan niet toe te geven aan het verzoek meerdere aanbieders van internetgokspelen toe te laten. Kan de regering aan de leden van de VVD-fractie aangeven wat voor reactie de Nederlandse overheid vanuit Brussel kan verwachten ten aanzien van deze weigering?

Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat het Nederlandse restrictieve kansspelbeleid steeds meer onder druk staat, zowel vanuit Europa, als vanuit de Nederlandse rechtspraak? Kan de regering uitvoerig uiteenzetten waarom zij meent dat het doen uitvoeren van deze internetproef het Nederlandse restrictieve kansspelbeleid niet in gevaar zal brengen?

De leden van de SP-fractie hebben grote twijfels over de stelling van de regering dat «de vraag naar kansspelen sinds 2002 niet meer gestimuleerd [wordt]». Om te beginnen is de hoeveelheid reclame die door Holland Casino gemaakt wordt nog steeds zeer groot. Het is de leden van de SP-fractie onduidelijk waarom deze reclame de vraag naar kansspelen niet zou stimuleren. Bovendien menen zij dat het aanbieden van een gereguleerde vorm van gokken via internet ook opgevat kan worden als het stimuleren van de vraag naar kansspelen. Mensen die nu nog worden afgeschrikt door het ongereguleerde en/of illegale karakter van goksites, worden nu aangemoedigd om «veilig» te gokken via internet. De leden van de SP-fractie willen daarom ook graag precies weten op welke wijze er ruchtbaarheid zal worden gegeven aan de mogelijkheid om gereguleerd te gokken via internet. Wordt hiervoor reclame gemaakt en zo ja, hoe? Graag hierop de reactie van de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook, hoe de omstandigheid dat het toestaan van kansspelen op internet hoe dan ook een uitbreiding van het bestaande reguliere kansspelaanbod betekent, zich verhoudt met de Europese regels die stellen dat nationaal kansspelbeleid restrictief mag zijn, dus met uitsluiting van niet vergunninghoudende bedrijven, mits het beleid er dan ook werkelijk op gericht zal zijn de deelname aan kansspelen te verminderen. Het voorliggende wetsvoorstel betekent echter een uitbreiding; geen vermindering van deelname.

Zij uiten deze zorg eens te meer, omdat ook voor het overige, ondanks de aanscherping die zich de laatste jaren heeft voltrokken, naar hun oordeel het Nederlandse kansspelbeleid op zijn minst vatbaar is voor kritiek op de omstandigheid of het beleid nu restrictief zou zijn of – in feite – promotieel. De enorme omvang van reclamegelden en reclame-uitingen, en het vooralsnog magere effect van bijvoorbeeld gedragscodes, ondergraven de claim dat het beleid wel degelijk restrictief zou zijn.

De leden van de SGP-fractie merken op dat, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, dat er geen EG-verordeningen of richtlijnen over kans-



spelen zijn. Bij de onderhandelingen over diverse richtlijnen heeft Nederland zich steeds op het standpunt gesteld dat kansspelen tot de nationale beleidsruimte van de lidstaten dienen te blijven behoren, gezien de publieke belangen die met kansspelen gemoeid zijn. Deze leden stellen de vraag of dit standpunt met het oog op de mogelijkheden tot aanpak van illegaal aanbod van kansspelen geen heroverweging, althans nuancering zou verdienen, mede gezien het grenzeloze karakter van internet. Wat betreft de mogelijkheden om tot aanpak van kansspelen via internet, gericht op Nederland, over te gaan bestaat volgens de memorie van toelichting een plan van aanpak (pagina 17). Deze leden vragen of, gelet op deze stand van zaken, in feite niet gezegd moet worden dat de bestrijding van illegale kansspelen via internet nog in de kinderschoenen staat. Mag deze conclusie ook niet worden getrokken, gezien de mededeling dat op langere termijn de ontwikkelde (dus: nog te ontwikkelen) instrumenten een basis voor het structureel bestrijden van kansspelen via internet zullen (kunnen) bieden? Deze leden achten internationale samenwerking ter bestrijding van illegaal kansspelaanbod in algemene zin van groot belang, mede gezien het feit dat vele aanbieders van on-line kansspelen, of hun servers, zich blijkbaar hebben gevestigd in landen waar het organiseren van kansspelen via internet niet strafbaar is gesteld en/of waar niet of nauwelijks regulering of toezicht op kansspelen plaatsvindt.

### **Toezicht en handhaving kansspelaanbod via internet**

Ten aanzien van de handhaving van illegale kansspelen via internet stelt de regering, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, dat het doel van het opgestelde plan van aanpak op korte termijn, het opbouwen van kennis en expertise is. Op de langere termijn kunnen vervolgens de ontwikkelde instrumenten een basis bieden voor het structureel bestrijden van illegale spelen via internet. Betekent dit dat de feitelijke aanpak van aanbieders van illegale kansspelen op internet voorlopig op zich laat wachten? Wat zijn de verwachtingen van de regering ten aanzien van de periode die nodig zal zijn alvorens de ontwikkelde instrumenten daadwerkelijk kunnen worden ingezet bij de structurele bestrijding in de handhavingspraktijk? Zijn er instrumenten die momenteel al worden ingezet bij de aanpak van het illegale aanbod van de kansspelen op internet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering stelt, zo merken de leden van de VVD-fractie op, dat buitenlandse goksites pas worden aangepakt wanneer zij zich op Nederland richten. Door het Engels in plaats van het Nederlands als voertaal te gebruiken en door Nederland niet expliciet als doelgebied op de site te noemen, blijft het eenvoudig voor buitenlandse aanbieders om Nederlandse spelers aan te trekken. Meer effectieve regelgeving om buitenlandse aanbieders te weren, is naar de mening van de leden van de VVD-fractie daarom gewenst. Is bijvoorbeeld samenwerking met Canada, de grootste buitenlandse aanbieder van internetgokspelen aan Nederland, mogelijk? Hoe zal bovendien worden omgegaan met Vlaamse sites, die eveneens in het Nederlands zijn gesteld?

Momenteel richten diverse bestaande goksites zich expliciet op Nederland. Sommige daarvan prijzen hun gebruik van het Nederlands aan en adverteren met Nederlandse helpdesks voor problemen bij het gokken. De leden van de VVD-fractie zijn verbaasd dat, hoewel e-gambling al is verboden in Nederland, dit soort sites ongestoord kan bestaan. Vanaf wanneer is de regering van plan tegen deze aanbieders op te treden? Hoe denkt de regering op te treden tegen aanbieders zoals MrBookmaker, die een verbod om Nederlanders aan hun spelen te laten deelnemen negeren?

Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen verschillende spelen die elektronisch kunnen worden aangeboden. De leden van de VVD-fractie

willen weten welke internetspelen er onder het wetsvoorstel verboden zullen worden en waar de regering haar keuze voor die spelen op baseert. Vallen bijvoorbeeld spelen waarbij via webcams aan echte speeltafels wordt meegedaan onder het te legaliseren aanbod?

Kan de regering iets uitvoeriger ingaan op de afspraken die met de diverse partners zijn gemaakt over een gezamenlijk integraal handhavingstraject ten opzichte van illegale kansspelen, met name waar het gaat om illegale kansspelen op het internet, zo vragen de leden van de SP-fractie. Wie gaat wat precies doen om deze praktijken tegen te gaan? Hoeveel capaciteit is hiervoor vrij gemaakt, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de handhaving van de vergunningvoorwaarden, waaronder de leeftijdsvaststelling en de identificatie, uiteindelijk bij de vergunninghouder primair blijft liggen, ook al wordt de identificatie aan derden uitbesteed. Zou het overigens geen aanbeveling verdienen die identificatie exclusief bij één der vestigingen van Holland Casino, de beoogde vergunninghouder, te doen laten plaatsvinden? Een en ander mede om de persoonsgegevens optimaal te beschermen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de stelling dat in feite de toerekening van de handhavingskosten aan de vergunninghouders, niet of nauwelijks mogelijk is. Indien dit via de vergunningsleges al niet mogelijk zou zijn, verdient het dan geen aanbeveling een heffingssysteem in te stellen die aan de spelers kan worden doorberekend? Het is nu mogelijk dat invoering van dit voorstel uiteindelijk alleen maar kosten voor de staat met zich brengt. De mogelijke opbrengst zou immers heel wel ten koste kunnen gaan van de deelname aan andere legale kansspelen zoals Holland Casino zelf, waar de staat al in de opbrengst deelt. Graag hebben deze leden daarom meer inzicht in de daadwerkelijke omvang van de handhavingskosten.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel de bevoegdheid verschafft aan de minister om een groot aantal voorschriften aan het spelen via internet te verbinden. Deze voorschriften zijn veel uitgebreider en explicieter dan elders in de Wet op de kansspelen. Zij vragen daarom of het voorliggende wetsvoorstel er aanleiding toe zou moeten vormen om ook bij andere kansspelen zoals prijsvragen en promotionele kansspelen, de uitdrukkelijke bevoegdheid en opdracht aan de minister te verschaffen om daaraan voorschriften te verbinden. Zij stellen vast dat in relatie tot bijvoorbeeld tv-spelletjes daartoe bepaald aanleiding lijkt te zijn.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat met het legaal organiseren van kansspelen via internet een betrouwbaar en integer aanbod wordt gecreëerd. Zij verwacht dat de potentiële speler zich door het betrouwbare karakter primair zal richten op het legale aanbod, in plaats van op het buitenlandse en/of illegale aanbod. Deze leden stellen echter de vraag of de verwachting niet is gewettigd dat zich naast het legale aanbod een illegaal aanbod zal ontwikkelen en dat potentiële spelers juist door het illegale aanbod zullen worden aangetrokken. Deze leden trekken een parallel met de ontwikkeling die zich heeft voorgedaan na afschaffing van het bordeelverbod.

Ten aanzien van de strafbare feiten die via het internet worden gepleegd wordt algemeen – en zo ook door de regering – aangenomen dat Nederland in ieder geval rechtsmacht heeft op grond van het territorialiteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 2 Wetboek van Strafrecht. Concreet houdt dit in dat indien vanuit het buitenland een naar Nederlands recht verboden kansspelsite wordt aangeboden, die zich richt op de Nederlandse macht, de aanbieder in Nederland strafbaar is en door de Neder-

landse autoriteiten kan worden vervolgd. Volgens het bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel computercriminaliteit II kan sprake zijn van gerichtheid op Nederland, ook al staat de informatie op buitenlandse servers. Als voorbeelden van gericht op Nederland worden in de nota naar aanleiding van het verslag betreffende genoemd wetsvoorstel aangemerkte sites waarop de Nederlandse taal gekozen kan worden, sites waarop een Nederlands contact wordt opgegeven, sites die in Nederland zijn te bezoeken zodat de daarop aangeboden goederen in Nederland te koop worden aangeboden en dergelijke. Deze leden stellen de vraag waarom voor de gerichtheid op Nederland onder andere als criterium wordt aangenomen dat de Nederlandse taal kan worden gekozen. Wordt bij het gebruik van een andere dan de Nederlandse (of Engelse) taal aangenomen dat er geen sprake is van gerichtheid op Nederland? Is in de grond van de zaak het gebruik van welke taal dan ook wel als een relevant criterium te beschouwen, zo vragen de deze leden.

### **Administratieve lasten voor de burger**

De leden van de VVD-fractie vinden de voorgestelde registratieprocedure van één uur en drieëndertig minuten te lang. Door deze tijdsspanne worden bezoekers van goksites te zeer beperkt in hun vrijheid om aan internetspelen deel te nemen. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering om de registratie voor deelname aan deze kansspelen te vereenvoudigen. Dit maakt het voor gebruikers aantrekkelijker om naar legale sites over te stappen. Het monitoren van kansspelverslaving kan op deze manier eveneens op grotere schaal worden aangepakt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Bommel